RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT AU MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES

IMPRIMÉ: 1991
ISBN: 0-7729-8154-X

Destinataire : **Monsieur Dave Cooke**
Ministre des Affaires municipales
Gouvernement de l'Ontario

Le 3 janvier 1991

En avril 1989, le ministre des Affaires municipales a créé un comité consultatif afin d'étudier les questions relatives aux relations provinciales-municipales en matière de financement et de faire des recommandations afin d'orienter cette relation dans les années 90 et au-delà.

En tant que membres du Comité consultatif sur les relations provinciales-municipales en matière de financement, nous sommes heureux de présenter notre rapport et de faire part de nos recommandations. Il importe de noter que ce rapport n'a pas été présenté aux organismes que nous représentons et qu'il n'a pas reçu l'appui officiel de ceux-ci.

Grant Hopcroft, président de
l'Association des municipalités
de l'Ontario
Ville de London

Doris Brick
Comté de Peterborough

Michael Boggs
Région de Niagara

Gary Herrema
Région de Durham

David Hipgrave
Communauté urbaine de Toronto

Don Huggins
Canton de Delhi

Harry Kitchen
Université Trent

Tom McKay
Ville de Kitchener

Bill Rice
Ville de Sudbury

Marcia Sypnowich
Ministère des Affaires
municipales

91-06312/

Monsieur le Ministre,

Nous avons le plaisir de vous présenter le rapport final du Comité consultatif sur les relations provinciales-municipales en matière de financement.

Le Comité a été créé en avril 1989 en vue d'examiner les systèmes de transferts conditionnels et inconditionnels et d'offrir des conseils sur les relations provinciales-municipales en matière de financement pour les années 1990 et au-delà.

Nous avons relevé les défis de notre mandat et examiné tous les services municipaux ainsi qu'une vaste gamme de techniques de financement.

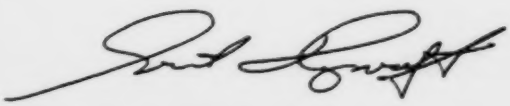
Depuis le début de nos délibérations, la composition du Comité a beaucoup changé. Nous avons compté parmi nos membres Claudio Polsinelli, Christine Hart, Charles Tatham, William Ballinger et Douglas Reycraft, tous anciens députés, Trip Kennedy, ancien directeur administratif de Renfrew, et John Gerretsen, qui a servi de conseiller auprès du Comité. Toutes ces personnes ont apporté une précieuse contribution au travail du Comité. Néanmoins, ce sont uniquement les membres actuels du Comité qui sont responsables du rapport final et des recommandations qu'il renferme.

Le Comité tient également à remercier tous les particuliers, organismes et municipalités qui nous ont fait part de leurs idées. Leurs suggestions représentent un apport important au travail du Comité.

Et enfin, le Comité tient à remercier la Direction des finances municipales du ministère des Affaires municipales pour son soutien administratif et ses travaux de recherche.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Le président,



Grant Hopcroft

TABLE DES MATIÈRES

		Page
RÉSUMÉ		i
LISTE DES RECOMMANDATIONS		vii
INTRODUCTION		1
CHAPITRE 1	**RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT : UN APERÇU**	
1.1	Profil de l'Ontario	7
1.2	Diversité municipale	10
1.3	Dépenses municipales	13
1.4	Recettes municipales	20
CHAPITRE 2	**RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES DEUX PALIERS DE GOUVERNEMENT**	
2.1	Le rôle de l'administration municipale	23
2.2	Principes de répartition des responsabilités	24
CHAPITRE 3	**PROPOSITION DE RÉORIENTATION DES RESPONSABILITÉS EN FONCTION DES PRINCIPES**	
3.1	Contexte	37
3.2	Responsabilités municipales	42
3.3	Responsabilités partagées	43
3.4	Responsabilités provinciales	43
3.5	Implications financières de la réorientation des responsabilités	48
3.6	Le rôle des organismes spéciaux	50
3.7	Responsabilité en matière d'éducation	52
CHAPITRE 4	**UN NOUVEAU SYSTÈME DE TRANSFERTS POUR COMPLÉTER LE NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS**	
4.1	La justification des transferts	57
4.2	Le système de transferts actuel	58
4.3	Préoccupations concernant le système de transferts dans son ensemble	60
4.4	Préoccupations concernant les transferts inconditionnels	65
4.5	Propositions concernant la réforme des transferts	72
4.6	Partage des recettes	79

TABLE DES MATIÈRES (suite)

		Page
CHAPITRE 5		
	L'IMPÔT FONCIER	
5.1	Contexte	85
5.2	L'assiette fiscale	87
5.3	Taux d'impôt foncier	95
5.4	L'impôt sur les commerces	98
5.5.	Mécanismes d'allégement de l'impôt foncier	102
CHAPITRE 6		
	AUTRES SOURCES DE RECETTES POUR LES MUNICIPALITÉS	
6.1	Contexte	107
	Nouvelles sources de recettes	
6.2	Impôt sur le revenu	109
6.3	Charges sociales	110
6.4	Taxe de vente	111
6.5	Impôt de capitation	112
6.6	Impôt sur les concentrations commerciales	113
6.7	Taxes environnementales	114
6.8	Taxe d'hôtellerie	115
	Élargissement des sources de recettes existantes	
6.9	Impôts extraordinaires	116
6.10	Imposition des services publics	118
6.11	Paiements tenant lieu d'impôt	121
6.12	Recettes générées par les frais d'utilisation	122
6.13	Droits de permis	124
CHAPITRE 7		
	LE FINANCEMENT AUX FINS DE LA FORMATION DE CAPITAL	
7.1	Besoins en matière d'infrastructure	127
7.2	Gestion des biens	128
7.3	Ententes entre les secteurs public et privé	129
7.4	Redevances d'exploitation	132
7.5	Emprunts à long terme aux fins de la formation de capital	133
CHAPITRE 8		
	LA MISE EN OEUVRE D'UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS	141
ANNEXES		

RÉSUMÉ

En avril 1989, le ministre des Affaires municipales a créé un comité consultatif composé de représentants de municipalités et du gouvernement provincial, ainsi que d'experts-conseils. Ce comité avait pour mandat d'étudier des options en ce qui concerne les relations provinciales-municipales en matière de financement pour les années 90 et au-delà. Ce rapport est le fruit des recherches et des discussions de ce comité.

Le Comité a identifié un certain nombre de défis qui devront être relevés. Parmi ces défis, on retrouve entre autres : la croissance rapide de la population dans certaines régions et l'état statique de celle-ci dans d'autres; une urbanisation grandissante; le vieillissement de la population; la nécessité d'affecter plus de ressources à la protection de l'environnement et de faire des investissements beaucoup plus importants dans l'infrastructure. Afin de pouvoir relever ces défis, le Comité estime qu'il est nécessaire d'établir de nouvelles relations provinciales-municipales.

Ce rapport tient compte des préoccupations des municipalités en ce qui concerne les rôles de plus en plus importants qu'elles sont appelées à jouer du fait qu'elles assument de nouvelles responsabilités pour un certain nombre de services, tels les services de sécurité dans les tribunaux. Ces nouvelles responsabilités n'ont pas été accompagnées d'une augmentation correspondante de la capacité fiscale des municipalités.

Le Comité croit qu'à l'avenir une répartition plus claire des rôles et des responsabilités respectifs de la province

et des municipalités devra marquer les relations provinciales-municipales en matière de financement. Ces rôles et responsabilités seront basés sur des critères objectifs sur lesquels le gouvernement provincial et les municipalités se seront entendus. Tous les futurs transferts de responsabilités seront également basés sur ces critères. Les principes que propose le Comité à cet égard sont les suivants :

1) Dans la mesure où une redistribution des revenus est prévue dans le cadre d'un programme ou d'un service, le gouvernement provincial devrait être responsable de la gestion des politiques et des services et du financement du programme.

2) Le niveau de participation de chaque palier de gouvernement à la gestion des politiques et des services devrait être déterminé par le type et le degré des retombées.

3) Les services devraient être fournis par le palier de gouvernement qui peut le faire le plus économiquement.

4) La prestation des services devrait être assurée par le palier de gouvernement qui peut le faire le plus efficacement.

5) Le niveau de participation de chaque palier de gouvernement à la gestion des politiques et des services devrait être déterminé par le degré d'intérêt ou la nécessité d'établir des normes.

6) La répartition des responsabilités en matière de gestion des politiques et des services, de prestation et de financement devrait promouvoir l'obligation de rendre compte.

Si ces principes étaient adoptés, le palier municipal aurait des responsabilités plus importantes en matière de gestion des politiques et des services et de financement des services qui relèvent en principe des municipalités, tels les services de prévention des incendies et les routes locales. Le gouvernement provincial aurait de plus grandes responsabilités en matière de gestion des politiques et des

services et de financement des services ayant d'importantes retombées ou entraînant la redistribution de revenus, tels les services sociaux et de santé. Dans les cas où les municipalités ne feraient qu'assurer la prestation de ces services, elles le feraient selon un système de rémunération des services. Les responsabilités en matière de financement seraient liées de très près aux responsabilités en matière de gestion des politiques et des services. Cette répartition plus claire des rôles encouragerait la reddition de comptes au sein du gouvernement provincial et des municipalités.

Il est également important que les deux paliers de gouvernement aient des domaines d'imposition distincts l'un de l'autre. Cette répartition plus claire des sources de recettes aurait le même effet que la répartition des rôles en ce qui concerne l'obligation de rendre compte.

Afin d'assurer une répartition précise des rôles, le système de transferts conditionnels s'appliquerait uniquement aux services pour lesquels le gouvernement provincial et les municipalités se partagent les responsabilités. Le système tiendrait également compte du niveau de responsabilité du gouvernement provincial. La péréquation des ressources ne s'effectuerait plus par l'intermédiaire du système de transferts conditionnels.

En outre, afin de définir avec plus de précision le système de transferts inconditionnels, l'attribution globale des sommes inhérente à ce système serait basée sur une entente de partage des recettes. Chaque municipalité recevrait alors un seul transfert inconditionnel uniforme. Afin de répondre aux besoins des municipalités très pauvres, le système de transferts inconditionnels comprendrait également

un transfert de dernier recours pour les municipalités qui ne peuvent obtenir assez de recettes pour fournir les services municipaux de base.

Le système d'impôt foncier serait modifié en utilisant une nouvelle méthode d'évaluation basée sur la valeur marchande intégrale en combinaison avec des taux du millième variables, ce qui permettrait au contribuable moyen d'en avoir une meilleure compréhension. Cette réforme accroîtrait l'obligation des conseils municipaux de rendre compte de leurs activités aux contribuables et donnerait aux conseils une politique fiscale formelle en ce qui concerne leur plus importante source de recettes directe. L'impôt sur les commerces serait aboli. La péréquation des ressources généralisée ne serait presque plus nécessaire en raison de l'élimination de la fonction de redistribution des revenus du champ des responsabilités municipales. Cependant, les ménages à faible revenu de toutes les municipalités recevraient un crédit d'impôt foncier amélioré et un nouveau système de report d'impôt serait créé pour les personnes âgées.

La façon dont les rôles seraient répartis permettrait aux municipalités de suivre de plus près une philosophie selon laquelle les utilisateurs payeraient les services rendus. Le Comité estime que la possibilité de mettre en oeuvre un système de frais d'utilisation au palier municipal augmenterait considérablement. Il recommande que les municipalités aient une plus grande autonomie en ce qui concerne le choix et le niveau de ces frais d'utilisation.

L'obligation de rendre compte et l'autonomie des municipalités seraient également plus grandes dans le domaine du financement de l'infrastructure. Les

municipalités auraient une plus grande marge de manoeuvre non seulement dans la gestion de leurs biens mais aussi dans le choix des formules de financement qu'elles pourraient utiliser pour financer des projets d'infrastructure.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité a adopté les principes suivants et recommande qu'on les utilise dans la répartition des rôles et des responsabilités en ce qui concerne la gestion des politiques et des services, la prestation et le financement des services.

   a) Dans la mesure où une redistribution des revenus est prévue dans le cadre d'un programme ou d'un service, le gouvernement provincial devrait être responsable de la gestion des politiques et des services et du financement du programme.

   b) Le niveau de participation de chaque palier de gouvernement à la gestion des politiques et des services devrait être déterminé par le type et le degré des retombées.

   c) Les services devraient être fournis par le palier de gouvernement qui peut le faire le plus économiquement.

   d) La prestation des services devrait être assurée par le palier de gouvernement qui peut le faire le plus efficacement.

   e) Le niveau de participation de chaque palier de gouvernement à la gestion des politiques et des services devrait être déterminé par le degré d'intérêt ou la nécessité d'établir des normes.

   f) La répartition des responsabilités en matière de gestion des politiques et des services, de prestation et de financement devrait promouvoir l'obligation de rendre compte.

2. Le cadre proposé par le Comité devrait être adopté par le gouvernement provincial, lequel devrait s'en servir pour réorienter les responsabilités provinciales-municipales.

3. Chaque palier de gouvernement devrait être représenté au sein d'organismes à vocation spécifique en fonction

de leur degré de responsabilité pour le service en question et de leur obligation d'en rendre compte.

4. On devrait réduire la part de l'assiette d'impôt foncier utilisée pour financer des programmes d'éducation obligatoires du gouvernement provincial et augmenter le financement provincial afin d'alléger le fardeau imposé sur les impôts fonciers.

5. Le Comité appuie un certain nombre de recommandations faites par le Comité spécial de l'éducation :

   . Le ministère de l'Éducation devrait consulter dans les plus brefs délais ses partenaires clés dans le domaine de l'éducation pour :

   - établir une méthode claire et compréhensible de calculer les coûts de prestation des services en matière d'éducation prescrits par la Loi sur l'éducation et d'identifier les éléments de base des dépenses reconnues;

   - trouver une méthode logique de mettre à jour les calculs des coûts et les plafonds établis dans le cadre d'un programme de dépenses réaliste.

   . Dans le cadre de l'étude des calculs et de la suffisance des transferts provinciaux à des fins de fonctionnement et d'immobilisations, la ministre de l'Éducation et ses partenaires clés dans le domaine de l'éducation devraient chercher à améliorer l'accès équitable aux ressources en matière d'éducation dans l'ensemble de la province.

   . La ministre de l'Éducation devrait créer un groupe d'étude afin d'examiner la possibilité de rendre l'assiette fiscale consacrée à l'éducation plus progressive.

   . Lors de toutes les études de ses politiques, le ministère de l'Éducation devrait avoir pour objectif de simplifier la structure de financement de l'éducation.

6. Tous les programmes de transferts conditionnels devraient être réexaminés en tenant compte de la réorientation des responsabilités recommandée dans le présent rapport et les programmes de transfert qui en résultent devraient être basés sur les objectifs et principes suivants :

   a) Les programmes de transferts conditionnels devraient être établis clairement en fonction des responsabilités et des intérêts juridictionnels.

   b) Le système de transferts conditionnels devrait accroître l'obligation de rendre compte.

   c) La péréquation des ressources ne devrait pas s'effectuer par l'intermédiaire du système de transferts conditionnels.

   d) Dans les domaines où les responsabilités sont partagées, un taux de transfert uniforme devrait être appliqué aux frais réels engagés par les municipalités pour fournir des services dont les normes ont fait l'objet d'une entente mutuelle.

7. Le principe de la péréquation des ressources devrait être mis en pratique grâce à un système de transferts inconditionnels, à un crédit d'impôt foncier amélioré et à des reports d'impôt.

8. Le système de transferts inconditionnels devrait comprendre :

   a) un transfert général et uniforme aux municipalités effectué sur une base assez simple (perception d'impôts);

   b) un transfert de dernier recours afin d'aider les municipalités pauvres. Ce transfert serait versé en fonction d'une formule préétablie plutôt que sur une base régulière (on prévoit que ce type de transfert comptera pour environ 20 pour 100 de tous les transferts inconditionnels). Son mécanisme de distribution doit être déterminé par le gouvernement provincial en collaboration avec les municipalités.

9. Le ministère des Affaires municipales devrait augmenter sa base de données municipales pour y inclure des indicateurs économiques généraux concernant chaque municipalité, en particulier des données relatives à l'emploi et au revenu.

10. Le système de paiements de transfert établi dans le cadre des nouvelles relations municipales-provinciales en matière de financement devrait viser la stabilité et la prévisibilité. Le gouvernement provincial et les municipalités devront discuter de tout changement à apporter au système.

11. Les renseignements sur tous les paiements de transfert devraient être annoncés avant le 15 novembre de l'année précédant celle pendant laquelle seront effectués les paiements de transfert.

12. Afin d'éliminer le manque à gagner entre les dépenses municipales totales et la capacité fiscale des municipalités, le gouvernement provincial devrait élaborer une formule de partage des recettes en vue de déterminer les montants qui seront accordés dans le cadre du système de transferts inconditionnels.

13. La formule de partage des recettes devrait tenir compte, aux fins de l'attribution des transferts inconditionnels, des points de pourcentage nécessaires d'un ensemble représentatif de recettes fiscales provinciales, sur la base d'une moyenne mobile de trois ans.

14. Un système d'évaluation basé sur la valeur marchande intégrale devrait être mis sur pied dans l'ensemble de

la province en établissant de nouvelles cotisations dans toutes les municipalités de palier supérieur. Ces nouvelles cotisations devraient être mises à jour tous les quatre ans. Il sera également nécessaire d'élaborer un mécanisme visant à mettre toutes les municipalités sur le même pied à des fins de transfert.

15. Les taux du millième variables devraient devenir une mesure permanente pour les conseils municipaux dans le cadre de leur politique fiscale.

16. La structure d'évaluation des entreprises et d'établissement des impôts sur les commerces devrait être éliminée. L'écart de 15 pour 100 entre les taux du millième des résidences et des commerces prévu actuellement par la loi devrait être élargi pour que le fardeau fiscal industriel et commercial total demeure globalement le même dans toute la province.

17. On devrait aider les particuliers à faible revenu grâce à un système de crédit d'impôt amélioré basé seulement sur le besoin.

18. Le gouvernement provincial devrait élaborer et mettre en oeuvre un système de report de l'impôt foncier à l'intention des personnes âgées.

19. Chaque palier de gouvernement devrait avoir des domaines d'imposition distincts, qui seraient conformes à ses rôles et responsabilités.

20. Le Comité n'appuie pas la perception d'un impôt municipal sur le revenu.

21. Le Comité n'appuie pas la perception de cotisations sociales municipales.

22. Le Comité n'appuie pas la perception d'une taxe de vente municipale.

23. Le Comité n'appuie pas la perception d'un impôt municipal de capitation.

24. L'impôt sur les concentrations commerciales devrait être perçu par les municipalités.

25. Le Comité reconnaît que l'imposition peut servir à réduire la dégradation environnementale. Les municipalités devraient avoir le droit d'exiger un impôt environnemental dans les cas où il peut aider à régler un problème local d'ordre environnemental.

26. Les municipalités devraient avoir le droit d'exiger une taxe d'hôtellerie, et ce, à la discrétion du conseil.

27. Les municipalités de palier supérieur devraient avoir le droit d'exiger des taux spéciaux.

28. Les municipalités devraient avoir une plus grande marge de manoeuvre en ce qui concerne les services pour lesquels des taux spéciaux peuvent être exigés et la méthode de perception.

29. Un nouvel impôt sur les télécommunications qui toucherait entre autres les compagnies de câblodistribution devrait être perçu afin de résoudre les problèmes croissants liés au système d'imposition actuel et d'élargir l'assiette fiscale.

30. On devrait étudier la possibilité d'appliquer le principe des recettes brutes pour certains services publics comme les compagnies de gaz naturel.

31. Les montants tenant lieu d'impôts exigés sur les biens immeubles conformément à l'article 160 de la Loi sur les municipalités devraient être remplacés par des paiements basés sur une évaluation ou un taux du millième.

32. Les municipalités devraient avoir une plus grande marge de manoeuvre en ce qui concerne les frais d'utilisation afin de réduire les coûts qui leur sont imposés.

33. Lorsque les municipalités établissent un système de frais d'utilisation, elles devraient prendre en considération les conditions suivantes : les avantages du bien ou du service sont quantifiables et ont peu de retombées; le montant exigé devrait tenir compte de la mesure dans laquelle le consommateur peut se passer de ce bien ou de ce service et le montant exigé devrait être établi de façon à promouvoir l'obligation de rendre compte.

34. Les municipalités devraient pouvoir récupérer les frais d'administration, de délivrance et d'application grâce à des droits de délivrance des permis.

35. Le gouvernement provincial devrait envisager d'accorder une plus grande autonomie aux municipalités pour conclure des ententes innovatrices en matière de gestion des biens et mener des entreprises conjointes avec le secteur privé.

36. L'article 36 de la Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire devrait être revu afin de s'assurer qu'il soit utilisé uniquement comme outil de planification, et un outil de financement équivalent devrait être mis à la disposition des municipalités de paliers inférieur et supérieur.

37. Le gouvernement provincial devrait mettre en oeuvre les recommandations du Comité de travail sur les politiques municipales d'investissement et d'émission de titres d'emprunt.

38. Si une réorientation des rôles et des responsabilités est entreprise, la règle pour l'établissement de la capacité d'emprunt de la Commission des affaires municipales de l'Ontario devrait être revue et établie en fonction des recettes directes des municipalités.

39. Le gouvernement provincial devrait adopter la réorientation des rôles et responsabilités recommandée dans le présent rapport et devrait établir un cadre fiscal pour sa mise en oeuvre en collaboration avec le secteur municipal.

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'exposé qu'elle a fait au gouvernement de l'Ontario en mars 1988, l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a demandé au gouvernement d'établir un comité provincial-municipal afin d'étudier le système de transfert aux municipalités présentement utilisé et de le modifier pour qu'il réponde davantage aux besoins des municipalités. Le dernier comité conjoint à étudier les relations provinciales-municipales en matière de financement était le Provincial-Municipal Long-Term Financial Arrangement Committee (Comité provincial-municipal sur les dispositions financières à long terme) qui a présenté son rapport en 1979. On a convenu que la demande de l'AMO était justifiée du fait qu'elle avait comme objectif d'assurer la solidité financière du secteur municipal dans les années 90 et au-delà.

Ainsi, en avril 1989, M. John Eakins, ministre des Affaires municipales, a créé le Comité consultatif sur les relations provinciales-municipales en matière de financement. Le Comité était composé de représentants du gouvernement provincial et des municipalités, ainsi que d'experts-conseils, et son mandat n'était pas limité à l'étude du système de transfert. Non seulement a-t-il donné des conseils en ce qui concerne les systèmes de transferts conditionnels et inconditionnels, mais il a également étudié les possibilités concernant les futures relations provinciales-municipales en matière de financement. Les relations provinciales-municipales en matière de financement sont complexes car les activités des deux paliers de gouvernement se recoupent sur de nombreux plans. Les points

suivants illustrent certains aspects importants de ces relations :

- Rares sont les secteurs d'activité municipaux où le gouvernement provincial n'intervient pas d'une manière ou d'une autre (subventions provinciales pour un service particulier, rôle de supervision du gouvernement provincial, normes gouvernementales appliquées à l'échelle de la province ou prestation d'un service obligatoire du gouvernement provincial).

- Les municipalités dépendent dans une large mesure du gouvernement provincial pour leur financement, que ce soit sous la forme des transferts conditionnels (transferts à des fins d'immobilisations et de fonctionnement) et des transferts inconditionnels.

- Le gouvernement provincial compte sur les municipalités pour assurer de nombreux services.

- Le financement conditionnel, qui compte pour 20 pour 100 des recettes de fonctionnement des municipalités, a été critiqué par le Comité d'étude des subventions conditionnelles[1]. Parmi les critiques formulées par le Comité, on retrouve les suivantes :

  > il y a plus de cent programmes de subventions; bon nombre de ces programmes ne sont pas faciles à comprendre; les exigences administratives sont souvent démesurées et il y a des incompatibilités en matière de péréquation d'un programme à l'autre.

- Il est difficile de changer les priorités dans le cadre du système de transferts conditionnels, et ce tant au palier municipal que provincial, car on prend un engagement envers les programmes existants.

- Le système de transferts inconditionnels, qui compte pour environ 9 pour 100 des recettes de fonctionnement des municipalités, a fait l'objet de critiques en raison de sa complexité. Le vérificateur provincial s'est récemment demandé si les diverses formules utilisées pour calculer les transferts permettaient de

---

1 Comité interministériel qui a étudié la raison d'être du système de subventions conditionnelles et qui a élaboré des principes en ce qui concerne l'octroi de transferts conditionnels.

réaliser les objectifs du programme de transferts inconditionnels.

- D'importantes fonctions municipales sont assumées par des organismes autonomes à vocation spécifique, comme les commissions de police. Certains de ces organismes sont régis par des lois provinciales et financés par les municipalités mais ne relèvent pas des conseils municipaux et ne sont pas soumis à leur autorité.

- La participation de plusieurs paliers de gouvernement à une activité complique toute tentative de modification des dispositions prises en ce qui concerne la prestation des services, la planification et le financement et pose des problèmes en matière de reddition de comptes.

- Les municipalités ont l'impression qu'elles ne participent pas assez au processus de planification et d'élaboration des politiques d'un certain nombre de services, surtout si l'on tient compte du fait qu'elles sont chargées de fournir ces services et de réunir les fonds servant à couvrir une importante partie de leur coût.

Ainsi, le Comité reconnaît que les défis auxquels font face tous les gouvernements, y compris les administrations municipales, seront encore plus importants dans les années 90. Parmi ces défis on retrouve :

- une population croissante dans les principales régions urbaines, particulièrement dans la région du grand Toronto, mais une population statique dans d'autres régions, notamment dans le nord;

- la population croissante des régions urbaines demandera de plus en plus de services de type urbain même dans des régions que l'on considérait autrefois comme rurales;

- le vieillissement de la population;

- la demande pour des politiques de protection de l'environnement;

- la nécessité de faire d'importants investissements dans l'infrastructure, par exemple les transports et les réseaux d'aqueducs et d'égouts.

À la lumière de ces défis, le Comité a basé ses recommandations sur le principe selon lequel le gouvernement provincial doit reconnaître le rôle légitime de l'administration municipale à titre de corps élu qui doit assumer des rôles et des responsabilités spécifiques. Les municipalités doivent donc avoir le potentiel financier pour remplir ces fonctions.

Par conséquent, les relations provinciales-municipales doivent comprendre :

- une répartition de l'autorité et des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités en ce qui concerne la prestation et le financement des services.
- l'accès à de nouvelles sources de recettes pour les municipalités.
- un processus ayant fait l'objet d'un accord entre le gouvernement provincial et les municipalités pour faire face aux changements futurs de responsabilités et de financement et éviter les prises de décision unilatérales.

Ce rapport est le résultat des recherches que le Comité a effectuées sur les questions susmentionnées et des discussions qu'il a eues à ce sujet. Le premier chapitre fournit des renseignements de base, y compris un profil démographique de l'Ontario, une description de l'interdépendance qui existe entre le gouvernement provincial et les municipalités en matière de financement et un profil du secteur municipal et de ses finances. Le deuxième chapitre explique pourquoi l'administration municipale est efficace et établit des principes de répartition des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités en matière de gestion des politiques et des services, de prestation et de financement. Le troisième chapitre traite l'application des principes du

Comité en vue de la réorientation des responsabilités et indique que le gouvernement provincial devrait avoir de plus grandes responsabilités quant à la redistribution du revenu. Le quatrième chapitre examine le système de transferts actuel et propose des changements afin d'appuyer la nouvelle répartition des responsabilités en simplifiant et en rationalisant le système de transferts. Le cinquième chapitre traite les impôts fonciers et examine les améliorations que l'on pourrait apporter dans les domaines de l'évaluation, des politiques fiscales municipales et des méthodes d'allégement des impôts fonciers. Le sixième chapitre examine de nouvelles sources de recettes éventuelles, y compris la possibilité d'augmenter l'utilisation des impôts et des frais d'utilisation actuels, et étudie le caractère approprié de ces sources dans le cadre de la réorientation des responsabilités. Le septième chapitre examine les moyens appropriés de formation de capital pour les municipalités, dont les redevances d'exploitation, les réserves et les emprunts. Le huitième chapitre étudie le processus de mise en oeuvre des recommandations du Comité.

CHAPITRE 1

RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT : UN APERÇU

1.1 Profil de l'Ontario

Population

Entre 1978 et 1988, la population de l'Ontario a atteint 9 096 294, soit une augmentation de près de 10 pour 100. D'ici 1996, on s'attend à ce qu'elle atteigne 10 493 700. Bien que la population de la plupart des municipalités ait augmenté entre 1978 et 1988, l'augmentation dans les régions, qui s'est élevée à 22,6 pour 100, est plus de quatre fois supérieure à celle de tout autre secteur.[2] La

---

[2] Les définitions des secteurs sont les suivantes :

Communauté urbaine de Toronto - La municipalité de la communauté urbaine de Toronto et ses municipalités de palier inférieur.

Régions - Administrations régionales, Muskoka et Oxford, et toutes les municipalités de palier inférieur dans ces régions.

Cités de comté - Cités situées à l'intérieur des frontières géographiques des comtés.

Cités de district - Cités situées dans le Nord de l'Ontario mais à l'extérieur de la région de Sudbury.

Comtés - Administrations de comté, villes, villes séparées, villages et cantons situés dans les comtés.

Districts - Villes, villages, cantons et districts en voie d'organisation situés dans le Nord de l'Ontario, ainsi que dans la zone de développement de Moosonee, mais pas dans la région de Sudbury.

À la fin de 1987, il y avait 839 municipalités dans la province. De ce nombre, 800 étaient des municipalités de palier inférieur ou des administrations locales (cités, villes, villages, cantons et districts en voie d'organisation) et 39 étaient des municipalités de palier supérieur (comtés et administrations régionales).

population totale de la communauté urbaine de Toronto, des cités de district et des districts a en fait diminué.

Tableau 1-1
Croissance de la population[3]

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	2 147 852	2 133 559	-0,7
Régions	3 075 288	3 771 457	22,6
Cités de comté	1 062 374	1 113 798	4,8
Cités de district	285 809	285 215	-0,2
Comtés	1 424 265	1 515 601	6,4
Districts	279 884	276 664	-1,2
Total	8 275 472	9 096 294	9,9

Ménages[4]

La formation de ménages, qui a augmenté de 18,7 pour 100 entre 1978 et 1988, a de loin dépassé la croissance de la population. Encore une fois, le secteur des régions a connu la plus forte croissance avec une augmentation de 28,5 pour 100 du nombre de ménages. La situation de la communauté urbaine de Toronto, des cités de district et des districts,

---

On peut trouver des définitions plus précises dans Information financière des municipalités, Ministère des Affaires municipales, Toronto, Ontario, 1987.

3 Les données sur la population ont été recueillies par le ministère du Revenu. Les chiffres sur la population de 1988 ne comprennent pas les habitants non permanents, tels les étudiants et les étudiantes des universités et des collèges, qui avaient été ajoutés aux chiffres sur la population de 1978. La croissance négative de la population pourrait donc être moindre que ce qui est indiqué dans les résultats de 1988.

4 Aux fins du présent rapport, un ménage est une unité d'habitation ayant fait l'objet d'une évaluation aux termes de la Loi sur l'évaluation foncière.

où le nombre de ménages a augmenté de façon importante alors que leur population a diminué, représente peut-être la tendance la plus importante.

En d'autres termes, il y a eu une importante diminution du nombre de personnes par ménage dans l'ensemble de la province. Ce nombre est passé de 2,7 pour 100 en 1978 à 2,5 pour 100 en 1988. En 1978, il y avait 3 personnes par ménage dans les cités de district, ce qui constituait le nombre le plus élevé, alors qu'il y avait 2,4 personnes par ménage dans les comtés, ce qui constituait le nombre le plus bas. En 1988, il y avait 2,7 personnes par ménage dans les régions et 2,1 personnes par ménage dans les districts.

Tableau 1-2
Croissance du nombre de ménages

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	779 452	861 220	10,5
Régions	1 088 517	1 399 051	28,5
Cités de comté	391 333	457 676	17,0
Cités de district	96 334	110 372	14,6
Comtés	587 563	655 649	11,6
Districts	110 557	131 147	18,6
Total	3 053 756	3 625 115	18,7

Répartition par âge

Le vieillissement de la population de l'Ontario a contribué à l'augmentation du nombre de ménages. Alors que la population totale de l'Ontario a augmenté entre 1977 et 1987[5], la population âgée de 0 à 19 ans a diminué dans tous les secteurs. Les régions ont connu la plus faible

---

[5] Remarque : Au moment où le présent rapport a été rédigé, les derniers chiffres disponibles étaient ceux de 1987.

diminution, soit de 1,3 pour 100, et la communauté urbaine de Toronto a connu la plus forte diminution, soit de 21,3 pour 100. Les régions ont également connu les plus fortes augmentations dans les groupes d'âge de 20 à 65 ans et de 66 ans et plus, soit de 32,7 et 43,9 pour 100 respectivement. Dans l'ensemble de la province, le plus important changement a eu lieu dans le groupe d'âge de 66 ans et plus, qui a connu une augmentation de 34,6 pour 100.

Tableau 1-3
Répartition selon l'âge en pourcentage entre 1977 et 1987

	De 0 à 19 ans	De 20 à 65 ans	66 ans et plus
Comm. urb. de Toronto	-21,3	10,3	29,6
Régions	- 1,3	32,7	43,9
Cités de comté	-13,6	17,6	34,1
Cités de district	-17,7	15,3	35,2
Comtés	-10,2	19,1	27,1
Districts	-11,1	24,3	32,2
Total	-10,2	21,3	34,6

1.2 Diversité municipale

La population, les responsabilités, les ressources administratives et la capacité de réunir des fonds des 839 municipalités de l'Ontario varient de façon importante d'une municipalité à l'autre. La complexité des relations provinciales-municipales actuelles s'explique en grande partie par cette diversité.

Tel qu'indiqué au graphique 1-1, l'Ontario comprend un grand nombre de petites municipalités dont la population est relativement faible et quelques municipalités importantes où vit la majorité de la population. La population de presque

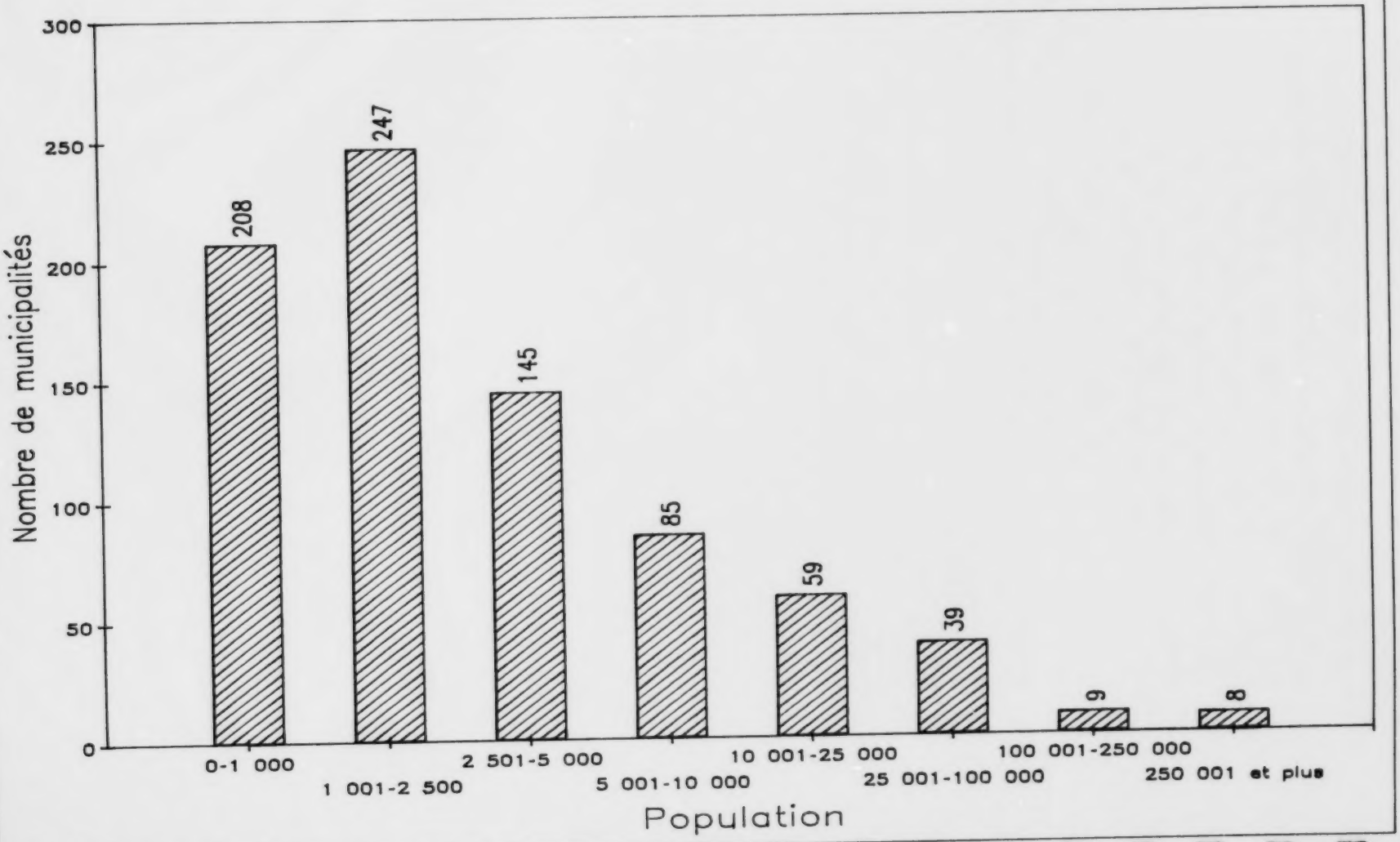
75 pour 100 des municipalités de palier inférieur est de moins de 5 000 habitants, tandis que la population de seulement 2 pour 100 de ces municipalités excède les 100 000 habitants. En d'autres termes, 80 pour 100 des ménages en Ontario vivent dans 15 pour 100 des municipalités de palier inférieur. Bien que cette concentration de la population facilite la prestation des services dans les centres urbains, elle rend beaucoup plus difficile la prestation de services de qualité dans les petites municipalités de la province.

La capacité de réunir des fonds au palier municipal et les ressources administratives des municipalités dépendent de l'importance et de la densité de leur population. Par exemple, les ressources administratives d'un canton rural peuvent consister en un secrétaire-trésorier à temps partiel. La communauté urbaine de Toronto dispose quant à elle d'un personnel important et hautement spécialisé qui s'occupe d'un grand nombre de secteurs d'activités différents, tels que le logement, les parcs et loisirs et les travaux publics. Dans le domaine des services sociaux, le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale a indiqué que le manque de personnel d'administration des services sociaux à temps plein dans de nombreuses municipalités contribuait aux inégalités en matière d'accès aux services sociaux dans l'ensemble de la province.[6] La capacité des municipalités de réunir des fonds varie fortement à l'échelle de la province et dépend de certains facteurs économiques tels le revenu des habitants, l'évaluation foncière et le taux d'emploi.

---

6 Transitions, Comité d'examen de l'aide sociale, Toronto, 1988, p. 393.

Population des municipalités de palier inférieur 1988



Graphique 1-1

1.3 Dépenses municipales[7]

En 1988, les dépenses de fonctionnement des municipalités ont totalisé 10,8 milliards de dollars. Ces dépenses ont augmenté en moyenne de 10 pour 100 par année de 1978 à 1988. Pendant cette période, les dépenses globales ont augmenté le plus dans le secteur des régions, soit d'un taux annuel de 10,7 pour 100. Le graphique 1-2 indique le montant total des dépenses représenté par chaque service (tels le transport, les services sociaux et de santé) en 1978 et en 1988.

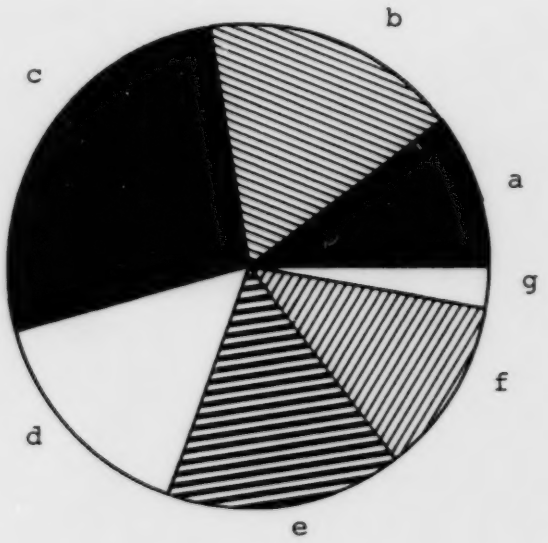
Protection

Ces dépenses sont liées à la lutte contre les incendies, les corps de police, les offices de protection de la nature, l'inspection des bâtiments et l'exécution générale des règlements. En 1988, les municipalités de l'Ontario ont dépensé 1,8 milliard de dollars dans le domaine de la protection, soit 16,9 pour 100 de leurs dépenses totales. Ces dépenses ont augmenté à un taux annuel moyen légèrement inférieur (9,7 pour 100) que les dépenses globales des municipalités. Les secteurs qui ont connu la plus faible croissance sont les cités de comté et de district dont les dépenses ont augmenté à des taux de 9 et de 8,9 pour 100 respectivement. La croissance la plus rapide des dépenses dans ce domaine revient aux régions (10,5 pour 100).

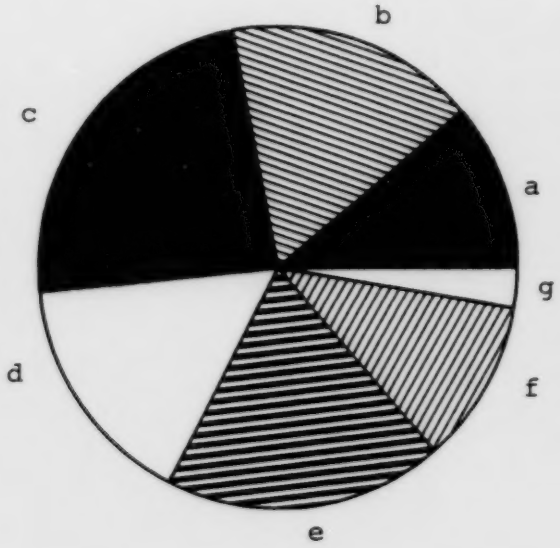
---

[7] Cette analyse est basée sur les catégories de dépenses définies dans le Rapport d'information financière, un document soumis annuellement au ministère des Affaires municipales pour obtenir des renseignements financiers standard.

Répartition des dépenses totales des municipalités (en milliers de dollars)



1978



1988

	Légende	1978
a	Administration générale	417953
b	Protection	714654
c	Transport	1098753
d	Environnement	630138
e	Services sociaux et de santé	651005
f	Culture et loisirs	487374
g	Aménagement et mise en valeur du territoire	116568

	Légende	1988
a	Administration générale	1188408
b	Protection	1811467
c	Transport	2517132
d	Environnement	1709705
e	Services sociaux et de santé	2016187
f	Culture et loisirs	1178828
g	Aménagement et mise en valeur du territoire	296647

Graphique 1-2

Tableau 1-4
Dépenses en matière de protection en 1978 et 1988
(en milliers de dollars)

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	275 040	667 271	9,3
Régions	258 763	702 365	10,5
Cités de comté	97 654	230 730	9,0
Cités de district	27 810	65 004	8,9
Comtés	43 811	116 265	10,3
Districts	11 576	29 832	9,9
Total	714 654	1 811 467	9,7

Transport

Les dépenses en matière de transport sont celles engagées principalement pour les routes, les trottoirs, le transport en commun, le stationnement, l'éclairage des rues et le transport aérien. Même si elles se sont élevées à 2,5 milliards de dollars, soit 23,5 pour 100 des dépenses totales des municipalités en 1988, les dépenses en matière de transport ont néanmoins connu la plus faible croissance des secteurs de services de 1978 à 1988, soit de 8,6 pour 100 par année.

Cette faible croissance est particulièrement évidente si l'on regarde les dépenses totales pour les routes, lesquelles ont augmenté de 7,3 pour 100 par année. L'augmentation annuelle des dépenses relatives aux routes ne s'est élevée qu'à 5,7 pour 100 dans les cités de district. Par contraste, les dépenses dans le domaine du transport en commun ont augmenté plus rapidement que les dépenses globales des municipalités. La croissance de ces dépenses n'a été plus lente que dans la communauté urbaine de Toronto et dans les cités de district, s'élevant à 9,5 et 8,8 pour 100 respectivement. Les dépenses des comtés et des districts ont augmenté de 15,4 et de 20,5 pour 100

annuellement mais cette forte augmentation s'explique par le fait que les dépenses initiales de ces secteurs étaient relativement faibles.

Tableau 1-5
Dépenses en matière de transport en 1978 et 1988
(en milliers de dollars)

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	392 621	911 869	8,8
Régions	365 441	897 947	9,4
Cités de comté	100 303	235 144	8,9
Cités de district	34 346	67 707	7,0
Comtés	173 130	334 808	6,8
Districts	32 912	69 657	7,8
Total	1 098 753	2 517 132	8,6

Environnement

Les dépenses environnementales sont les dépenses relatives à l'eau et aux égouts, ainsi qu'à l'enlèvement et à l'élimination des ordures. Elles se sont élevées à 1,7 milliard de dollars, soit 16 pour 100 des dépenses totales des municipalités en 1988. L'augmentation des dépenses environnementales entre 1978 et 1988, qui s'est élevée à 10,5 pour 100, a été plus rapide que pour tout autre poste de dépenses des municipalités. Dans l'ensemble de l'Ontario, les dépenses relatives aux déchets solides ont augmenté à un taux plus rapide que les dépenses relatives à l'eau et aux égouts. Le secteur des régions a connu le plus fort taux de croissance global, soit 12 pour 100 par année. Ce secteur a également connu la plus forte croissance dans les domaines de l'eau et des égouts, dont les dépenses ont augmenté de 10,6 et de 11,6 pour 100 respectivement. Les comtés ont connu la plus forte croissance en ce qui concerne les dépenses relatives aux déchets solides, soit 16,1 pour

100. Les districts ont connu le plus faible taux de croissance global, soit 7,9 pour 100 par année.

Tableau 1-6
Dépenses environnementales en 1978 et 1988
(en milliers de dollars)

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	189 921	471 838	9,5
Régions	243 223	754 303	12,0
Cités de comté	92 617	213 814	8,7
Cités de district	21 244	49 370	8,8
Comtés	63 986	179 317	10,9
Districts	19 147	41 063	7,9
Total	630 138	1 709 705	10,5

Services sociaux et de santé

Ce sont les dépenses liées à la santé publique, aux hôpitaux, aux ambulances, à l'aide sociale générale, à l'aide aux personnes âgées, à l'aide aux enfants et aux garderies. Les frais de ces services se sont élevés à 2 milliards de dollars, soit 18,8 pour 100 des dépenses totales en 1988. Ce poste de dépenses a connu la plus forte augmentation annuelle, soit 12 pour 100 par année. Les dépenses totales des municipalités pour l'aide sociale générale ont augmenté en moyenne de 13,9 pour 100 par année. L'augmentation des dépenses relatives à la santé publique ont augmenté à un taux légèrement plus faible que les dépenses globales des municipalités. La plus forte augmentation dans le domaine des services sociaux et de santé revient à la communauté urbaine de Toronto, dont les dépenses dans ce domaine ont augmenté en moyenne de 12,8 pour 100 annuellement. Cependant, le secteur qui a connu la plus faible croissance, soit celui des comtés, a quand même enregistré une croissance annuelle moyenne de 10,2 pour 100.

Tableau 1-7
Dépenses en matière de services sociaux et de santé en 1978 et 1988 (en milliers de dollars)

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	209 330	695 515	12,8
Régions	218 394	671 771	11,9
Cités de comté	65 340	207 745	12,3
Cités de district	32 291	94 929	11,4
Comtés	103 115	273 116	10,2
Districts	22 535	73 111	12,5
Total	651 005	2 016 187	12,0

Culture et loisirs

Les dépenses en matière de culture et de loisirs servent à financer les parcs et les loisirs, les bibliothèques et des activités culturelles comme les zoos, les théâtres et les galeries d'art. En 1988, 1,2 milliard de dollars, soit 11 pour 100 des dépenses totales des municipalités, ont été dépensés dans ce domaine. Ce chiffre représente une augmentation annuelle moyenne de 9,2 pour 100 entre 1978 et 1988. Les régions et la communauté urbaine de Toronto ont connu les taux de croissance les plus rapides, soit 9,8 et 9,4 pour 100 respectivement.

Tableau 1-8
Dépenses en matière de culture et de loisirs en 1978 et 1988 (en milliers de dollars)

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	173 639	425 871	9,4
Régions	170 187	433 573	9,8
Cités de comté	57 212	131 108	8,6
Cités de district	21 075	38 988	6,3
Comtés	48 710	111 038	8,6
Districts	16 551	38 250	8,7
Total	487 374	1 178 828	9,2

Aménagement et mise en valeur du territoire

Les dépenses de cette catégorie sont liées à l'aménagement et au zonage, au développement économique et aux logements subventionnés. Elles se sont élevées à près de 300 millions de dollars, soit 2,8 pour 100 des dépenses totales des municipalités en 1988. Ce chiffre représente une augmentation annuelle moyenne de 9,8 pour 100 de 1978 à 1988. Les cités de comté et les districts ont connu la croissance la plus rapide, soit 11 et 13,3 pour 100 respectivement.

Tableau 1-9
Dépenses en matière d'aménagement et de mise en valeur du territoire en 1978 et 1988 (en milliers de dollars)

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	24 090	51 695	7,9
Régions	46 259	118 320	9,8
Cités de comté	11 943	33 953	11,0
Cités de district	5 266	8 427	4,8
Comtés	24 520	68 636	10,8
Districts	4 490	15 616	13,3
Total	116 568	296 647	9,8

Administration générale

Les dépenses relatives à l'administration générale sont celles qui ne se rattachent à aucune fonction spécifique, comme les dépenses directement liées au conseil municipal. En 1988, les municipalités de l'Ontario ont dépensé 1,2 milliard de dollars dans le domaine de l'administration générale, soit 11,7 pour 100 des dépenses totales. Depuis 1978, les dépenses dans ce domaine ont augmenté de 11 pour 100 annuellement, soit à un taux plus rapide que les dépenses globales. La plus forte augmentation revient à la communauté urbaine de Toronto et aux régions, dont les

dépenses ont augmenté annuellement de 11,4 et de 11,7 pour 100 respectivement. Par contraste, les dépenses des cités de district et des districts n'ont augmenté que de 8,9 pour 100, ce qui représente la plus faible augmentation.

Tableau 1-10
Dépenses relatives à l'administration générale en 1978 et 1988 (en milliers de dollars)

	1978	1988	Changement en %
Comm. urb. de Toronto	134 483	397 219	11,4
Régions	154 075	464 523	11,7
Cités de comté	40 289	103 848	9,9
Cités de district	10 943	25 732	8,9
Comtés	60 275	154 974	9,9
Districts	17 888	42 112	8,9
Total	417 953	1 188 408	11,0

1.4 Recettes municipales

L'assiette des recettes des municipalités de l'Ontario comprend trois sources principales : les impôts fonciers, les paiements de transfert provinciaux et les frais d'utilisation et autres recettes. Dans cette analyse, les factures d'aqueduc directes et les redevances supplémentaires d'égouts figurant sur les factures d'aqueduc sont comprises dans la catégorie des frais d'utilisation plutôt que dans celle des impôts fonciers. Comme l'indique le tableau 1-11, bien qu'il n'y ait pas de grandes différences de 1978 à 1988 à l'échelle de la province, la répartition des sources de recettes a nettement changé. Les impôts fonciers et les paiements de transfert provinciaux constituent toujours respectivement la première et la deuxième source de recettes des municipalités, bien qu'ils aient diminué proportionnellement aux recettes totales.

Cependant, les frais d'utilisation et les autres recettes, tels les droits de délivrance des permis et licences, les amendes et le revenu de placement, ont augmenté.

Tableau 1-11
Répartition des sources de recettes (%)

		Impôts fonciers	Trans-ferts	PTLI*	Frais d'utilisation	Autres recettes
Comm. urb. de Toronto	1978	43,2	22,3	4,5	24,1	5,9
	1988	38,9	23,1	3,0	26,9	8,1
Régions	1978	41,8	29,3	4,5	17,9	6,5
	1988	40,8	25,2	4,0	22,5	7,6
Cités de comté	1978	46,0	27,6	3,2	17,9	5,3
	1988	42,9	27,4	2,8	21,0	6,0
Cités de district	1978	32,2	46,4	2,8	15,1	3,5
	1988	33,8	42,6	2,9	16,6	4,0
Comtés	1978	32,9	43,2	1,6	17,3	5,0
	1988	34,2	37,8	1,6	19,6	6,8
Districts	1978	29,2	47,4	1,6	13,7	8,1
	1988	29,7	45,2	1,8	15,9	7,4
Total	1978	39,2	29,7	3,9	21,4	5,9
	1988	39,1	27,3	3,2	23,1	7,4

* Paiement tenant lieu d'impôt sur un bien-fonds exempt d'impôt

À l'échelle de la province, les impôts fonciers représentaient environ le même pourcentage des recettes municipales en 1978 qu'en 1988. Pendant cette période de dix ans, les secteurs municipaux les plus urbains (la communauté urbaine de Toronto, les régions et les cités de comté) sont devenus moins dépendants des impôts fonciers. Pendant la même période, les cités de district, les comtés et les districts ont de plus en plus utilisé les impôts fonciers comme source de recettes. Les secteurs ruraux et du Nord de l'Ontario continuent quand même d'utiliser les paiements de transfert provinciaux comme source principale

de recettes et dépendent donc beaucoup moins des impôts fonciers.

Les paiements de transfert provinciaux aux municipalités ont fortement diminué pendant cette période. Le pourcentage des recettes totales que représentent les transferts a diminué dans tous les secteurs municipaux, sauf dans la communauté urbaine de Toronto, où les transferts ont légèrement augmenté. Malgré cette augmentation, les municipalités de la communauté urbaine de Toronto reçoivent proportionnellement le moins de transferts provinciaux et dépendent le plus des frais d'utilisation. Cette situation s'explique en partie par le rôle que jouent les tarifs de transport en commun dans la perception des recettes de la communauté urbaine de Toronto. Plus de 60 pour 100 de tous les tarifs de transport en commun en Ontario sont perçus dans la communauté urbaine de Toronto.

Les recettes provenant des frais d'utilisation ont augmenté rapidement de 1978 à 1988, soit d'un taux annuel moyen de 11,1 pour 100 dans l'ensemble de la province. Les cités de district ont connu la plus faible augmentation des recettes découlant des frais d'utilisation, soit 8,8 pour 100, tandis que les régions ont connu la plus forte croissance, soit 12,1 pour 100. Les frais d'utilisation ont augmenté le plus rapidement dans les domaines de l'administration générale et des services environnementaux.

CHAPITRE 2

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES DEUX PALIERS DE GOUVERNEMENT

2.1 Le rôle de l'administration municipale

L'Ontario Committee on Taxation (comité de l'Ontario sur le système d'imposition), que l'on désigne généralement sous le nom de comité Smith, indiquait que l'administration municipale jouait deux rôles importants.[8] Son rôle principal est de fournir un certain nombre de services importants au public. Cependant, comme le rapport le soulignait, la fonction de l'administration municipale n'est pas seulement de décentraliser l'administration des services provinciaux; elle permet aussi la prise de décisions au palier local ainsi que la participation à ce processus. En effet, la force politique des administrations municipales réside dans leur rôle d'importants fournisseurs de services et leur statut de gouvernement élu représentant les intérêts locaux.

Cette définition de l'administration municipale n'a pas toujours été respectée par les gouvernements fédéral et provincial, particulièrement en ce qui concerne les paiements de transfert et les responsabilités accordés au palier municipal.

Bien qu'il incombe toujours au gouvernement provincial d'adopter des mesures législatives et de déterminer les grandes lignes des politiques, les municipalités ont la possibilité de déterminer le niveau de service, ainsi que le

---

8 Ontario, The Ontario Committee on Taxation (comité Smith), Report, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1969, vol. I, p. 46.

mode de prestation pour de nombreux services. Dans certains cas, les municipalités peuvent décider de ne pas offrir un certain service. Les loisirs, l'enlèvement des ordures et la protection contre les incendies sont des services qui relèvent en grande partie du palier municipal. Lorsque les municipalités sont chargées de la gestion d'un service donné, on peut les considérer comme des prestataires locaux du service.

Lorsque les municipalités et le gouvernement provincial sont tous deux chargés de la gestion de services, on peut considérer les municipalités comme des coprestataires de services. C'est le cas par exemple des services de garde d'enfants et de traitement des eaux usées.

Lorsque les municipalités sont chargées de la prestation d'un programme pour lequel leur responsabilité est minimale ou nulle, on les considère comme des agents locaux du gouvernement provincial. On cite comme exemples le Programme d'aide aux propriétaires riverains et les prêts relatifs au drainage au moyen de tuyaux.

2.2 Principes de répartition des responsabilités

La façon dont sont réparties les responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités a changé au cours des années et continuera de changer à l'avenir. Aucune analyse ne peut décrire avec précision la dynamique des relations provinciales-municipales. Bien que cette relation ait été et continue d'être changeante, cette situation était due dans le passé aux décisions unilatérales prises par les gouvernements provincial et fédéral plutôt qu'à une collaboration dans le cadre d'un processus de

consultation et de prise de décision basé sur des principes valables.

Afin d'aider à la prise de décisions judicieuses en matière de répartition des responsabilités au cours des années à venir, le Comité a élaboré six principes dans le cadre des trois domaines suivants :

1) Le degré de responsabilité que les municipalités devraient assumer en ce qui concerne la gestion des politiques et des services d'un service donné.

2) Les responsabilités des municipalités en ce qui concerne la prestation d'un service donné.

3) Le degré et le mode de participation des municipalités au financement d'un service donné.

Effets locaux par rapport aux effets généraux[9]

La distinction entre les services ayant des répercussions sur le plan local et ceux dont les effets sont plus généraux est l'un des principes les plus utilisés dans la répartition des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement. Par exemple, la protection contre les incendies a des incidences sur le plan local car ce sont les habitants des municipalités qui en bénéficient. L'éducation universitaire toutefois rapporte à la société dans son ensemble. En règle générale, les services liés aux biens immeubles et à leurs occupants relèvent en principe des municipalités.

Les effets de certains services ne se répandent pas dans l'ensemble de la province mais s'étendent au-delà des frontières des municipalités. On désigne cette situation

---

9 Pour élaborer ces principes, le Comité s'est basé notamment sur les travaux effectués par Stefan Dupré en 1967 pour l'Ontario Committee on Taxation.

sous le nom de "retombées". Ces retombées peuvent accorder des avantages (retombées positives) aux municipalités avoisinantes, qui peuvent les recevoir gratuitement. Elles peuvent également avoir des répercussions négatives (retombées négatives).

Dans le cas des retombées positives, le rôle du gouvernement provincial peut consister à s'assurer que le service est fourni par la municipalité offrant le service au départ. La construction d'artères et de connexions est un exemple de retombées positives, puisque les habitants des municipalités avoisinantes peuvent bénéficier gratuitement des routes construites par une municipalité. Si la municipalité qui construit les routes ne tenait compte que des besoins de ses propres habitants, cela causerait plusieurs problèmes. Tout d'abord, la municipalité ne construirait pas autant de routes puisque le nombre de routes requis pour servir ses propres habitants est moindre que celui requis pour servir ses habitants et ceux des municipalités avoisinantes. Ensuite, il est peu probable que les routes locales seraient construites en vue de les relier aux autres routes et autoroutes qui traversent les frontières municipales.

Afin d'éviter ces problèmes, les besoins des personnes demeurant hors des frontières de la municipalité doivent être pris en considération. Cependant, une municipalité pourrait ne pas vouloir construire des routes en vue de les lier à d'autres routes parce qu'il serait injuste de taxer ses propres habitants pour une route que d'autres personnes utiliseraient. Dans ce cas, le gouvernement provincial doit déterminer l'emplacement des routes qui serviront à transporter les biens et les personnes d'une municipalité à l'autre et la méthode de financement de ces routes. En cas de retombées négatives, le gouvernement provincial agit

normalement à titre d'organisme de réglementation afin de réduire ou d'éliminer les conséquences négatives d'un service sur les municipalités avoisinantes. Par exemple, le fait qu'une municipalité offre un service d'incinération qui produit de la pollution atmosphérique peut imposer des coûts aux municipalités avoisinantes. Cependant, la municipalité où est situé l'incinérateur ne se préoccupe que des coûts imposés à ses propres habitants. Cette municipalité peut donc incinérer plus de déchets qu'elle ne le ferait si ses propres habitants avaient à absorber tous les coûts découlant de la pollution causée par l'incinérateur. Encore une fois, on pourrait demander au gouvernement provincial d'adopter des règlements à cet égard et peut-être de financer tout projet visant à réduire les retombées négatives.

Service facultatif par rapport à service obligatoire

On pourrait soutenir que lorsqu'un service est obligatoire, que ce soit en raison d'objectifs sociaux, des retombées ou de tout autre intérêt provincial, le gouvernement provincial devrait financer ce service. Par contre, si le service est facultatif, c'est-à-dire qu'il est fourni à la discrétion de la municipalité, on pourrait soutenir qu'il devrait être financé par la municipalité. En fait, cette question est liée au principe selon lequel les municipalités devraient avoir des pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne les services qu'elles offrent, et ce en fonction de leur contribution financière à ces services.

La nécessité d'établir des normes

Bien que l'on ne doute pas que les municipalités sont particulièrement intéressées par l'établissement de normes en matière de service, le gouvernement provincial peut également y trouver son intérêt. Dans certains cas, comme

les normes antipollution, les normes servent surtout à réduire les retombées négatives. Dans d'autres cas, des normes sont établies afin de réaliser un objectif social.

Par exemple, les normes établies dans le cadre de l'aide sociale générale et d'autres services sociaux ont une fonction de redistribution des revenus et sont basées sur le principe selon lequel tous les citoyens et toutes les citoyennes de l'Ontario ont droit à un niveau minimal de revenu et de services, peu importe leur situation ou leur lieu de résidence. En ce qui concerne les services où l'on ne peut accepter aucune variation entre les normes municipales, on suggère fortement que le gouvernement provincial soit responsable de la gestion du service.

Distinction entre les finances et l'administration

Dans certaines situations, le gouvernement provincial est responsable de la gestion d'un service mais il est souhaitable que l'administration municipale participe à sa prestation. Dans ce cas, le gouvernement provincial devrait avoir la responsabilité principale ou exclusive du financement et de la gestion du service alors que l'administration municipale serait chargée de la prestation. L'aide sociale générale en serait un exemple. En bref, l'aptitude d'une municipalité à réagir immédiatement et sa connaissance de la situation économique locale en font l'agent de prestation le plus efficace, tandis que le gouvernement provincial, qui est chargé de la redistribution du revenu, devrait gérer le service et le financer.

Obligation de rendre compte

Il y a deux types d'obligation de rendre compte qui doivent tous deux être pris en considération dans la détermination des responsabilités en matière de prestation de services.

Le premier type est l'obligation politique de rendre compte à l'électorat. On définit ce genre d'obligation de la façon suivante dans l'Étude du fonctionnement de la municipalité régionale :

> ... la capacité des électeurs de tenir les représentants élus responsables de leurs actes... Une telle imputabilité exige que les électeurs comprennent les obligations, le rôle et les fonctions des représentants élus. En outre, afin de tenir les représentants élus responsables, les membres du public doivent pouvoir exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement au moyen d'élections. Par ailleurs, pour qu'ils puissent être responsables de leurs actes, les représentants doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour s'occuper des questions dont ils sont responsables et ils doivent exercer une certaine influence sur les décisions concernant ces questions. Par conséquent, les notions d'autorité et d'imputabilité doivent être clairement définies.[10]

Cette définition est étroitement liée au principe selon lequel les municipalités devraient avoir des pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne les services qu'elles offrent, et ce en fonction de leur contribution financière.

Il importe de noter qu'une telle obligation de rendre compte n'existe pas dans le cas des organismes à vocation spécifique créés en vertu d'une loi (par opposition aux organismes à vocation spécifiques établis par les conseils locaux et relevant de ces derniers), comme les offices de protection de la nature et les commissions de police. De tels organismes sont actuellement financés à même l'assiette fiscale locale mais ne sont pas responsables devant les conseils locaux. (Cette question est traitée plus en détail dans la section 3.6 de ce rapport.)

---

10 Rapport de la première étape : Imputabilité et représentation, Étude du fonctionnement de la municipalité régionale, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1989, p. 1.

Le deuxième type d'obligation est l'obligation financière de rendre compte. Lorsqu'un palier de gouvernement est chargé de la gestion des politiques et des services et du financement et que l'autre palier est chargé de la prestation du service, les deux paliers doivent rendre compte de leurs activités financières. Le système actuel de reddition des comptes en ce qui concerne les transferts a été élaboré par le Conseil de gestion du gouvernement de l'Ontario en réponse aux préoccupations du vérificateur provincial, qui voulait que la population de l'Ontario "en reçoive pour son argent". Le vérificateur voulait que le Conseil de gestion explique ce qu'il attendait du système de transfert.

En réponse à cette demande, le Conseil de gestion a élaboré un cadre servant à la vérification de ses transferts. Il visait à obtenir une entente entre le donateur et le bénéficiaire au sujet des transferts et une confirmation que cette entente avait été respectée.[11]

Économies et déséconomies d'échelle

On devrait tenir compte des économies d'échelle dans la détermination du palier de gouvernement devant fournir un service. Il y a économie d'échelle lorsque le coût de production à l'unité d'un bien ou d'un service diminue à mesure que la quantité augmente. Cette diminution est le résultat, soit de rabais liés à l'achat d'une importante quantité d'intrants, soit de l'efficacité sur le plan de la gestion.

---

11 Transfer-Payment Accountability and Manager's Guide, Conseil de gestion du gouvernement, Directive 1-11, 1988.

Lorsque l'échelle optimale de production est très importante, il est peut-être préférable qu'un service soit offert par le gouvernement provincial ou fédéral. Par exemple, la capacité de production d'électricité et le réseau de transmission d'Ontario Hydro profitent d'une économie d'échelle, ce qui ne pourrait pas être possible si l'électricité était produite par les municipalités. Si par contre le gouvernement provincial offrait certains services, cela pourrait créer d'importantes déséconomies d'échelle parce que la population permettant une production efficace est beaucoup plus petite que la population totale de la province.

On doit se rendre compte que chaque service crée des économies d'échelle à différents niveaux de production. La population optimale pour fournir des services d'approvisionnement en eau peut être différente de celle requise pour fournir un service de transport en commun. Comme une municipalité offre une vaste gamme de services, il est probable que certains services produisent des déséconomies d'échelle alors que d'autres permettent de réaliser des économies d'échelle. Si le service peut être offert plus efficacement sur une petite échelle, les municipalités de palier inférieur devraient offrir le service. Si des économies peuvent être réalisées sur une grande échelle mais non au point de justifier la prestation du service par le gouvernement provincial, le service peut être fourni par les municipalités de palier supérieur.

Recommandation du Comité

1. **Le Comité a adopté les principes suivants et recommande qu'on les utilise pour orienter la répartition des rôles et des responsabilités concernant la gestion des politiques et**

des services, la prestation et le financement des services :

a) **Dans la mesure où une redistribution des revenus est prévue dans le cadre d'un programme ou d'un service, le gouvernement provincial devrait être responsable de la gestion des politiques et des services et du financement du programme.**
Ce principe découle du fait que les programmes de redistribution des revenus sont basés sur le principe selon lequel les citoyens et les citoyennes de l'Ontario, peu importe leur lieu de résidence, ont droit à un niveau minimal de revenu et de services. Cela veut donc dire que ces programmes sont obligatoires et qu'il est nécessaire d'établir des normes qui seront appliquées à l'échelle de la province. En outre, il est plus approprié d'offrir les programmes de redistribution des revenus à l'échelle provinciale qu'à l'échelle locale en raison des économies d'échelle nécessaires à leur fonctionnement efficace. Ce principe ne s'appliquerait pas à tout programme de redistribution des revenus offert par une municipalité à ses habitants et fixant des normes plus élevées que celles établies par le gouvernement provincial.

b) **Le niveau de participation de chaque palier de gouvernement à la gestion des politiques et des services devrait être déterminé par le type et le degré des retombées.**
Lorsque les habitants d'une municipalité profitent presque exclusivement d'un service particulier, celle-ci devrait financer et gérer le service, et établir les politiques qui s'y rattachent. Lorsque des retombées se produisent (avantages ou conséquences négatives qui vont au-delà des frontières de la municipalité fournissant le service au départ), le gouvernement provincial devrait se charger du

financement et de la gestion des politiques et des services proportionnellement au degré des retombées. Lorsque toute la population de l'Ontario profite d'un service, le gouvernement provincial devrait être entièrement responsable du financement et de la gestion des politiques et des services.

c) **Les services devraient être fournis par le palier de gouvernement qui peut le faire le plus économiquement.**
Si des économies d'échelle peuvent être réalisées, le gouvernement provincial devrait fournir le service, peu importe le palier de gouvernement le plus efficace sur le plan du financement, de l'élaboration des politiques, de la gestion des services et de la prestation des services. Dans le cas contraire, c'est-à-dire en cas de déséconomies d'échelle, les municipalités devraient fournir le service. Lorsqu'on peut réaliser des économies d'échelle mais que des déséconomies d'échelle se présentent avant qu'on atteigne l'échelle de la province, les municipalités de palier supérieur devraient fournir le service.

d) **La prestation des services devrait être assurée par le palier de gouvernement qui peut le faire le plus efficacement.**
Si le palier municipal peut offrir un service de façon plus efficace grâce à sa connaissance de la situation locale et à son aptitude à réagir plus vite, il devrait offrir le service, peu importe le palier de gouvernement le plus efficace sur le plan du financement, de l'élaboration des politiques et de la gestion des services. Lorsque les municipalités n'ont aucune responsabilité financière, la prestation des services pourrait s'effectuer selon un système de rémunération des services.

e) **Le niveau de participation de chaque palier de gouvernement à la gestion des politiques et des services devrait être déterminé par le degré d'intérêt ou la nécessité d'établir des normes.**

S'il est nécessaire d'établir des normes afin de protéger les membres du public, pour qu'ils puissent par exemple se déplacer librement d'un endroit à l'autre ou acheter des produits ou services tout en pouvant compter sur un certain niveau de qualité ou de sécurité, le gouvernement provincial devrait se charger de la gestion du service. Cependant, lorsque ce sont principalement les habitants des municipalités qui profitent des normes, comme dans le cas des codes du bâtiment, le financement du service par les municipalités est justifié. Dans de tels cas, les municipalités devraient être chargées de l'application des normes. En règle générale, le palier de gouvernement chargé de l'élaboration des politiques et de la gestion des services devrait être chargé du financement ou rendre compte au palier de gouvernement qui en a la responsabilité.

f) **Les responsabilités en matière de gestion des politiques et des services, de prestation et de financement devraient être réparties de façon à promouvoir l'obligation de rendre compte.**

En général, la reddition des comptes est plus facile lorsque l'organisme qui engage des dépenses est également chargé de réunir les fonds qui rendent ces dépenses possibles. Ainsi, dans la mesure du possible, les responsabilités en matière de gestion des politiques et des services, de prestation et de financement devraient être clairement définies. Suivant ce même principe, le niveau de participation d'un palier de gouvernement à la gestion des politiques et des services relatifs à un service donné devrait habituellement déterminer ses responsabilités en matière de financement.

Par conséquent, si un palier de gouvernement n'agit qu'à titre d'agent de prestation d'un service, il devrait le faire selon un système de rémunération des services.

CHAPITRE 3

PROPOSITION DE RÉORIENTATION DES RESPONSABILITÉS EN FONCTION DES PRINCIPES

3.1 Contexte

Les principes élaborés au chapitre 2 suggèrent que, dans la mesure du possible, les administrations locales devraient effectuer des fonctions clairement définies dont elles sont responsables, et elles devraient également disposer des ressources financières suffisantes pour effectuer ces fonctions. Le gouvernement de l'Ontario devrait tenter d'établir un cadre législatif pour les municipalités qui soit cohérent et qui prévoie l'obligation de rendre compte dans le processus décisionnel. Bien que le gouvernement provincial doive conserver sa capacité de fixer les priorités, l'autonomie locale est très souhaitable.

En fonction de ces principes, le Comité a étudié une liste de services dont les municipalités sont en partie responsables. Après avoir élaboré une série de principes visant à évaluer les diverses fonctions, le Comité est arrivé à un consensus sur un nouveau partage possible des responsabilités. Les résultats sont présentés au tableau 3-1 et devraient servir de plan pour une analyse plus détaillée des services particuliers. Pour une définition des catégories de fonctions utilisées, veuillez consulter l'annexe 1.

Le Comité a classé les services dans les catégories de responsabilité suivantes : municipale, principalement municipale, partagée, principalement provinciale, ou provinciale. La gestion des politiques et des services détermine le palier de gouvernement approprié pour prendre des décisions concernant le degré et la nature du service et

sa prestation. La prestation des services détermine le palier de gouvernement le plus à même d'assurer la prestation des services et ne permet qu'une très petite marge de manoeuvre dans la prise de décisions de gestion. Le financement des services indique le degré de financement des services assuré par chaque palier de gouvernement conformément aux fonctions.

Tableau 3-1

Le partage des reponsabilités entre les paliers de gouvernement municipal et provincial

onction	Critères de décision (expliqués à la page suivante) 1	2	3	4	5	6	Responsabilités recommandées Gestion des politiques et des services	Prestation	Financement	Pourcentage actuel des dépenses par fonction financées par les transferts provinciaux en 1988** Fonct.	Immobi.	Total
dm. générale	N	1	M	M	2	M	M	M	M	0,5	1,5	0,7
ompiers	N	1&2	M	M	2	M	M	M	M	0,2	1,1	0,3
olice	N	2	M&RP	M&RP	3	M	RP	M	RP	12,0	1,0	11,7
rot. de la nature	N	2&3	M&RP	M&RP	2	M	RP	M	RP	55,5	0,0	49,8
nsp. préventives	N	1	M	M	3	M	RP	M	M	0,7	1,8	0,8
oirie-artères	N	2&3	M	M	3	M	RP	M	RP	34,3	44,0	39,9
-Routes locales	N	1	M	M	2	M	M	M	M	34,0	37,7	35,5
ntretien hivernal-artères	N	3	M	M	2	M	RP	M	RP	45,8	80,2	45,8
-Routes locales	N	1	M	M	1&2	M	M	M	M	44,2	10,0	43,3
ransports en commun	N	2	M	M	2	M	PM	M	RP	17,7	59,6	25,3
ransport des pers. hand.	N	2	M&RP	M&RP	2	M	RP	M	RP	(compris ds transports en comm.)		
tationnement	N	1	M	M	1	M	M	M	M	0,9	0,4	0,8
clairage des rues	N	1	M	M	1	M	M	M	M	0,5	5,1	1,0
ransport aérien	N	2&3	P	P	3	P	P	M	P	8,4	58,0	28,6
ux d'égout-usine	N	2	M	M	3	M	RP	M	RP	1,3	28,3	13,6
-Enlèvement	N	1&2	M	M	2	M	PM	M	M	1,3	28,3	9,3
gout pluvial-artères	N	2	M	M	2	M	RP	M	RP	5,5	13,6	11,2
-Routes locales	N	1	M	M	2	M	M	M	M	5,3	23,0	15,5
urification de l'eau-usine	N	1&2	M	M	3	M	PM	M	RP	0,1	24,0	11,2
-Distribution	N	2	M	M	2	M	PM	M	M	0,1	24,0	7,3
lèvement des ordures	N	1	M	M	1	M	M	M	M	1,8	7,7	2,3
limination des ordures	N	2	RP	M	3	RP	RP	RP	RP	3,7	12,2	6,4
erv. d'hygiène publ.	N	2	RP	P	3	RP	PP	RP	P	67,8	54,6	67,3
sp. de l'hygiène publ.	N	1	M	M	2	M	PM	M	M	28,1	6,9	22,4
ôpitaux	N	3	P	P	3	P	P	P	P	0,1	1,3	0,7
ervices ambulanciers	N	2	P	P	3	P	P	P	P	57,2	3,0	53,0
metières	N	1	M	M	2	M	M	M	M	0,2	0,2	0,2
de sociale générale	O	3	P	P	3	P	P	M	P	74,4	8,4	74,3
de aux pers. âgées (foyers)	O	2	P*	P*	3	P*	P	M*	P	68,1	46,1	64,9
rvices communautaires	N	2	M	M	1&2	M	PM	M	M	0,0	n/a	0,0
ervices sociaux à l'enfance	N	3	P	P	3	P	P	P	P	1,8	11,5	1,9
rderies	O	2	M	RP	2&3	P	P	RP*	P	76,1	46,7	75,7
rcs	N	1&2	M	M	1	M	M	M	M	1,7	12,2	4,2
isirs	N	2	M	M	1	M	M	M	M	(compris dans les parcs)		
bliothèques	N	1&2	M	M	1&2	M	PM	M	M	12,2	12,7	12,2
tivités culturelles	N	2	M&RP	M&RP	1	M	M	M	RP	3,4	21,2	5,7
én. et zonage	N	2	M	M	2	M	PM	M	M	3,3	18,5	4,4
veloppement écon.	N	2	M	M	2	M	PM	M	M	3,5	6,2	4,8
gements subventionnés	O	2	P*	P*	2	M*	PP	RP*	P	3,1	2,2	2,4
ric. et reboisement	N	1	M	M	2	M	PM	M	M	13,9	27,5	20,4
ainage souterrain	N	1	P	M&P	1&2	P	P	M	P	1,0	n/a	1,0
énagement des rives	N	1&2	P	P	2	P	P	P	P	(compris ds drainage souterrain)		
									total	20,2	26,8	21,7

indique que le service peut être offert par l'intermédiaire de divers organismes, y compris des organismes à but non lucratif et des organismes privés

comprend la valeur de protection policière offerte gratuitement et les transferts faits directement aux offices de protection de la nature.

Tableau 3-1 b

EXPLICATION DES RÉPONSES DU COMITÉ

Critères de décision

Les membres du Comité devaient évaluer chacune des fonctions en répondant aux questions suivantes :

1) Est-ce que l'objectif du programme entraîne, de par sa nature, la redistribution des recettes? (O=Oui ou N=Non)

2) Est-ce que la prestation des services produit des retombées? (1=peu ou aucune, 2=quelques retombées, ou 3=des retombées considérables)

3) Quel palier de gouvernement peut assurer ce service le plus économiquement? (M=municipal, RP=responsabilité partagée ou P=provincial)

4) Quel palier de gouvernement peut assurer ce service le plus efficacement? (M=municipal, RP=responsabilité partagée ou P=provincial)

5) Voyez-vous un besoin d'établir des normes uniformes? (1=peu ou pas de normes requises, 2=quelques normes requises, ou 3=de nombreuses normes requises)

6) Quel palier de gouvernement assurera la reddition de comptes dans la prestation des services? ((M=municipal, RP=responsabilité partagée ou P=provincial)

Responsabilité recommandée

Compte tenu de l'évaluation de chaque fonction selon les critères mentionnés ci-dessus, les membres du Comité devaient désigner le palier de gouvernement qui serait responsable de la gestion des politiques et des services, de la prestation des services et du financement :

- La gestion des politiques et des services détermine le palier de gouvernement approprié pour prendre des décisions en matière de gestion des politiques et des services. Ces décisions concernent le degré et la nature du service et sa prestation.

- La prestation des services détermine le palier de gouvernement le plus à même d'assurer la prestation des services et ne permet qu'une très petite marge de manoeuvre dans la prise de décisions concernant la gestion ou la prestation des services.

- Le financement des services indique le degré de financement des services qui devrait être assuré par chaque palier de gouvernement conformément aux fonctions.

Pour chaque dimension de la responsabilité, les fonctions ont été classées de la façon suivante : M - responsabilité municipale; PM - responsabilité principalement municipale; RP - responsabilité partagée; PP - principalement provinciale; ou P - responsabilité provinciale.

3.2 Responsabilités municipales

Le Comité a décidé que, pour ce qui est de la gestion des politiques et des services et du financement, les fonctions suivantes devraient être la responsabilité exclusive ou principale des municipalités : administration générale, pompiers, voirie locale, entretien hivernal des routes, stationnement, éclairage des rues, égouts pluviaux locaux, enlèvement des eaux d'égout, distribution d'eau, enlèvement des ordures, inspection de l'hygiène publique, cimetières, parcs et loisirs, bibliothèques, aménagement et zonage, développement économique, agriculture, reboisement et services communautaires. Les groupes auxquels s'adressent ces services ont été identifiés comme étant principalement sinon entièrement locaux. Dans de tels cas, la prestation de ces services au palier municipal encourage l'efficacité parce que les services offerts par chaque municipalité correspondront mieux aux préférences des habitants de cette dernière que s'ils étaient offerts à l'échelle provinciale. Ces services seraient donc offerts localement par les municipalités.

Le Comité a également identifié plusieurs fonctions pour lesquelles la gestion des politiques et des services devrait être assurée exclusivement ou presque entièrement par le palier municipal, mais pour lesquelles le financement devrait être une responsabilité partagée. Ces fonctions sont les transports en commun, les usines de purification de l'eau et les activités culturelles.

3.3 Responsabilités partagées

Dans le cas de co-prestation de services, la latitude des municipalités pour prendre des décisions à l'échelle locale concernant la gestion et la prestation peut varier considérablement selon le service. De même, la participation du gouvernement provincial peut également varier considérablement.

De l'avis du Comité, les services suivants sont ceux dont la responsabilité devrait être partagée par les administrations municipales et le gouvernement provincial : police; protection de la nature; voies collectrices, de comté, artères et routes régionales; entretien hivernal des routes collectrices, de comté, des artères et des routes régionales; transport des personnes handicapées; activités culturelles; eaux d'égout (usine); égouts pluviaux des routes collectrices, de comté, des artères et des routes régionales; et élimination des ordures. Dans le cas des inspections et du contrôle préventif, le Comité a estimé que la gestion des politiques et des services devrait être une responsabilité partagée mais que le financement devrait être du ressort de la municipalité.

3.4 Responsabilités provinciales

Les services ayant des retombées considérables ou pour lesquels de nombreuses normes provinciales sont requises conviennent d'être du ressort de la province. L'accès uniforme et à l'échelle provinciale est généralement une caractéristique importante de ce genre de services et ils font donc l'objet d'un contrôle législatif ou réglementaire très serré. Par conséquent, le contrôle ou l'autorité des

administrations municipales est faible et on devrait les libérer de la responsabilité financière de ces services. Idéalement, le gouvernement provincial pourrait élaborer les politiques et gérer les services, en choisissant les méthodes de prestation des services et en répartissant les ressources disponibles parmi les programmes et les agents de prestation. Le secteur municipal n'aurait aucun rôle à jouer ou serait confiné à la prestation locale des services.

De la même manière, les services qui visent essentiellement la redistribution ou la stabilisation des revenus devraient être du ressort provincial ou fédéral en raison des économies d'échelle en cause et de la capacité de ces paliers de gouvernement de financer de tels programmes à partir de recettes tirées des revenus telles l'impôt sur le revenu des particuliers ou l'impôt sur les sociétés. Les services de ce genre ne peuvent être offerts convenablement à l'échelle locale parce que la capacité de financement varie considéra- blement d'une municipalité à l'autre. Par exemple, si une usine ferme dans une ville n'ayant qu'une seule industrie, l'administration municipale est le moins en mesure d'assumer les coûts de l'aide sociale générale au moment même où on en aurait le plus besoin. En revanche, puisque l'économie de la province est composée d'un certain nombre d'économies régionales, elle a une plus grande latitude de redistribution des revenus que toute municipalité individuelle.

Le Comité a décidé que le gouvernement provincial devrait avoir la responsabilité exclusive ou principale de la gestion des politiques et des services ainsi que du financement des services suivants : transport aérien, services d'hygiène publique, hôpitaux, services ambulanciers, aide sociale générale, services sociaux à

l'enfance, aide aux personnes âgées (foyers), garderies, logements subventionnés, drainage souterrain et aménagement des rives.

Les changements les plus considérables indiqués par l'application des principes élaborés par le Comité surviennent peut-être dans le domaine des services de santé et des services sociaux, y compris l'aide sociale générale. Le Comité affirme que la prestation de ces services et leur financement conviennent d'être la responsabilité exclusive du gouvernement provincial, sauf lorsqu'il y a de nombreux avantages à tirer de leur administration au palier local.

Dans le cas des services de santé, le Comité a souligné qu'il y avait des retombées possibles. La prise de mesures de prévention dans ce domaine en vue d'améliorer le bien-être général de la population n'est pas logiquement du ressort municipal parce qu'on attache une certaine valeur sociale au fait d'avoir une population en santé. Par conséquent, dans la plupart des cas, on a considéré que le besoin d'établir des normes provinciales uniformes l'emportait sur les avantages découlant du pouvoir discrétionnaire accordé aux administrations locales pour la prestation de ces services.

Dans le cas des services sociaux, y compris l'aide sociale générale, le Comité estime que ces services sont d'importants mécanismes de redistribution des revenus et devraient donc être du ressort provincial.

La prestation des services aux personnes âgées permet à ces dernières de vivre de la façon le plus autonome possible dans les collectivités de l'Ontario. C'est une fonction qu'assurent les municipalités depuis bon nombre d'années.

Les municipalités sont également obligées d'administrer les foyers pour personnes âgées. Dans le Nord de l'Ontario, des conseils de district administrent les foyers pour personnes âgées. Un pouvoir discrétionnaire existe dans des domaines tels que les aides familiales et les services infirmiers, les centres pour personnes âgées et les services d'aide à domicile.

Toutefois, étant donné la nature de l'aide aux personnes âgées, qui entraîne la redistribution des revenus, et le besoin d'uniformiser les normes, le Comité a décidé que les foyers pour personnes âgées et les services destinés à ces personnes mais non assurés par les communautés devraient être principalement la responsabilité du gouvernement provincial. Il a cependant conclu que ces services devraient être offerts localement. Il y a de nombreux avantages à tirer d'une administration au palier local, particulièrement dans le cas des foyers pour personnes âgées. En outre, on a reconnu que les foyers pour personnes âgées peuvent être administrés efficacement par divers organismes non gouvernementaux.

Le Comité note que certaines de ses recommandations contredisent les conclusions du Comité d'examen de l'aide sociale et du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux (CEPMSS). Ces différences sont probablement imputables au mandat limité du CEPMSS comparativement à celui du Comité consultatif sur les relations provinciales-municipales en matière de financement, plutôt qu'à des différences véritables dans l'approche philosophique. Le CEPMSS a examiné la réorientation des services, mais il était en fait limité à recommander des changements qui n'augmentent pas les coûts aux deux paliers de gouvernement.

En revanche, le Comité consultatif sur les relations provinciales-municipales en matière de financement avait la latitude de recommander des changements dans le contexte du partenariat provincial-municipal dans son ensemble. Si le cadre du CEPMSS avait été moins restrictif, le Comité estime que la question d'une contribution municipale relative aux coûts d'administration de l'aide sociale générale, des allocations familiales, de l'aide supplémentaire et de l'aide spéciale aurait probablement été réglée.

Le Comité note également qu'il n'est pas d'accord avec le CEPMSS sur la désignation de la responsabilité des services de garde d'enfants. Le CEPMSS a conclu que l'envergure des services et le type de garderies ne doivent pas nécessairement être conformes dans toute la province et qu'il conviendrait aux municipalités de jouer le rôle de gestionnaire des services. Ainsi, les municipalités décideraient si elles offriraient des services de garde d'enfants, et dans ce cas, elles décideraient du mode de prestation des services (directement, par l'intermédiaire d'organismes à but non lucratif et/ou le secteur privé). Elles assureraient également la délivrance de permis et le contrôle des installations.

Par contre, le Comité a décidé que la prestation générale des services de garde devrait être une responsabilité provinciale. Une analyse des services particuliers examinerait séparément les subventions et les programmes, deux éléments des services de garde. On a estimé que les subventions aux garderies représentent un mécanisme important de redistribution des revenus et ne devraient donc pas être une fonction municipale. Toutefois, la prestation de ce service peut être efficacement assurée par divers agents.

Recommandation du Comité

2. Le cadre proposé par le Comité devrait être adopté par le gouvernement provincial en tant que guide pour réorienter les responsabilités provinciales-municipales.

3.5 Implications financières de la réorientation des responsabilités

Le tableau 3-1 résume l'effet sur le secteur municipal qu'aurait la réorientation des responsabilités financières proposée par le Comité. L'annexe 2 donne la méthodologie utilisée et une analyse de la réorientation proposée par secteur. En général, le Comité a estimé que lorsque les municipalités étaient entièrement responsables de la prestation d'un service, elles devraient assumer 100 pour 100 des coûts liés à la prestation de ce service. Dans le cas d'un service dont le gouvernement provincial était entièrement responsable, il n'y aurait aucune contribution municipale. Si les municipalités agissent à titre d'agents prestataires, elles devraient le faire moyennant la rémunération des services.

Aux fins de cette analyse, un taux de transfert de 50 pour 100 a été appliqué aux fonctions dont la responsabilité du financement devrait être partagée. Ce taux a été appliqué aux dépenses totales sauf dans le cas des transports en commun, pour lesquels le taux a été appliqué après déduction des frais d'utilisation. Cela tient compte du rôle unique que jouent les frais d'utilisation dans la prestation des services de transport en commun.

Le taux de transfert de 50 pour 100 pour les responsabilités partagées a été appliqué tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses en immobilisations. Cette méthode reconnaît que, dans une certaine mesure, la division des dépenses de fonctionnement et des dépenses en immobilisations est artificielle. Les dépenses en immobilisations peuvent dicter l'ampleur des dépenses de fonctionnement requises pour offrir un service et, inversement, les dépenses de fonctionnement peuvent souvent servir de substitut pour les dépenses en immobilisations. Ainsi, l'établissement de taux de transfert différents pour les dépenses en immobilisations et celles de fonctionnement peut fausser le processus décisionnel.

Une exception à cette règle générale a été faite pour les dépenses relatives à l'eau et aux égouts. En reconnaissance des initiatives prises en vue de la récupération des coûts par un plus grand recours aux frais d'utilisation, aucun transfert provincial n'a été appliqué aux dépenses de fonctionnement relatives à l'eau et aux égouts.

Tableau 3-1
Augmentation (diminution) des dépenses municipales nettes* attribuable à la réorientation des responsabilités financières (en milliers de dollars), 1988

	Fonctionnement	Immobilisations	Total
Comm. urb. de Toronto	(408 394)	(85 232)	(493 626)
Régions	(283 775)	(40 806)	(324 581)
Cités de comté	(94 189)	(9 422)	(103 611)
Cités de district	(25 274)	(2 098)	(27 372)
Comtés	99 042	87 627	186 669
Districts	3 525	31 943	35 468
Total	(709 064)	(17 988)	(727 052)

* Déduction faite des transferts

Comme on pourrait s'y attendre, la réorientation proposée des responsabilités aurait des effets considérables sur le secteur municipal en général ainsi que sur des secteurs particuliers. On s'attend à ce que les dépenses municipales nettes (déduction faite des transferts) diminuent de 727 millions de dollars au total. Ce montant est composé d'environ 709 millions de dollars en dépenses de fonctionnement et de 18 millions de dollars en dépenses en immobilisations. Cette diminution des dépenses municipales nettes entraînerait une augmentation équivalente des responsabilités financières provinciales. Cependant, cette analyse doit être considérée avec une certaine prudence parce qu'elle ne tient pas compte du caractère approprié ou non d'une augmentation ou d'une diminution des recettes municipales.

Sur une base sectorielle, les responsabilités financières nettes de la communauté urbaine de Toronto diminueraient le plus, soit de 494 millions de dollars. Cette diminution serait essentiellement attribuable à une réduction des coûts de fonctionnement des services de police et de l'aide sociale générale. Les comtés connaîtraient la plus grande augmentation des responsabilités financières, soit de 187 millions de dollars. Cette augmentation serait principalement due à une hausse des coûts de fonctionnement et d'immobilisations relatifs aux routes locales.

3.6 Le rôle des organismes spéciaux

Le Comité a conclu que, en général, la reddition de comptes serait améliorée avec une diminution du nombre d'organismes spéciaux. Il ne s'agit pas ici des organismes spéciaux qui relèvent directement du conseil municipal; le Comité estime

que les administrations locales devraient continuer à décider du champ d'action de ces conseils et commissions. Le problème est posé par les organismes spéciaux mandatés par le gouvernement provincial qui n'ont aucune obligation de rendre compte au conseil municipal, ni sur le plan politique ni sur le plan financier.

Il n'existe aucune obligation de rendre compte sur le plan politique parce que souvent la majorité des membres de ces organismes ne sont pas des représentants municipaux élus. Il n'existe aucune obligation de rendre compte sur le plan financier parce que ces organismes peuvent demander de l'aide financière auprès des municipalités sans l'approbation préalable du conseil. Autrement dit, les municipalités ont moins d'autorité concernant les opérations quotidiennes et les budgets de ces organismes que le laisse supposer leur contribution financière. Cela viole le principe même du droit de représentation proportionnel à la contribution financière.

Puisqu'il existe un nombre considérable d'organismes spéciaux, des parties importantes du budget municipal sont fixées par des demandes émanant de ces groupes. Cela limite la capacité d'une municipalité d'adapter ses services pour mieux répondre aux besoins des personnes qu'elle sert.

Les commissions de police constituent un bel exemple de ce problème. Les municipalités qui offrent leur propre service de police doivent être dotées d'une commission de police composée en majorité de représentants nommés par le gouvernement provincial. Cette commission détermine annuellement le nombre de policiers et la norme des services offerts. Elle négocie les salaires et les avantages sociaux du personnel, établit son propre budget et demande ensuite

les sommes requises auprès du conseil. Bien qu'il y ait toute raison de croire que la commission effectue ces tâches judicieusement et prudemment, le conseil n'a aucune autorité directe pour infirmer ses décisions.

Dans des situations où le conseil n'est pas d'accord avec les décisions prises par la commission de police, son seul recours est d'en appeler devant la Commission de police de l'Ontario. Toutefois, l'intérêt premier de cet organisme est de s'assurer que les services de police sont adéquats et efficaces conformément aux besoins de la municipalité sans tenir compte des coûts encourus. Dans ces conditions, il est très rare qu'une municipalité ait gain de cause. Le seul recours des municipalités est de réunir les fonds requis et de justifier aux contribuables des décisions prises par un autre organisme.

Recommandation du Comité

3. **Chaque palier de gouvernement devrait pouvoir être représenté au sein des organismes spéciaux proportionnellement à leur responsabilité et à leur obligation de rendre compte de ce service.**

3.7 Responsabilité en matière d'éducation

La désignation de la responsabilité du financement du système d'éducation de l'Ontario dépasse le mandat du Comité. Toutefois, étant donné que les municipalités et les conseils scolaires partagent l'assiette d'impôt foncier, et que cette dernière est la principale source de recettes directes de chaque organisme, les questions relatives au financement municipal ne peuvent pas être traitées

efficacement sans porter quelque attention au financement de l'éducation. Par conséquent, le Comité a étudié les travaux du Comité spécial de l'éducation et de la Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario (la Commission MacDonald). En particulier, le Comité s'est penché sur la proposition de la Commission MacDonald visant à créer un crédit d'impôt foncier pour l'éducation. Le Comité s'entend sur le fait que la proposition vaut la peine d'être étudiée davantage par le ministère de l'Éducation.

Les dépenses totales pour l'éducation en Ontario, tant celles qui sont obligatoires que celles qui sont non obligatoires, sont estimées à environ 12 milliards de dollars pour 1990. L'impôt foncier devrait financer près de 55 pour 100 de ces dépenses comparativement à 47 pour 100 des dépenses totales en matière d'éducation financées par l'impôt foncier en 1978. Cette hausse de 8 pour 100 équivaut à une augmentation de 950 millions de dollars de la part des dépenses en matière d'éducation financées par l'impôt foncier en 1990 seulement.

Le tableau 3-2 illustre la façon dont la part des recettes provenant de l'impôt foncier et destinées à des fins d'éducation a augmenté en Ontario au cours des années. Cette utilisation accrue de l'assiette d'impôt foncier à des fins d'éducation a des conséquences considérables pour les municipalités car ces recettes sont maintenant partagées presque également. À mesure que la part des dépenses consacrées à l'éducation augmente, les municipalités sont moins en mesure de percevoir des recettes provenant de l'impôt foncier pour leurs propres fins.

Tableau 3-2
Pourcentage de l'impôt foncier total destiné à l'éducation

	1978	1988
	%	%
Comm. urb. de Toronto	50,3	53,3
Régions	48,8	53,6
Cités de comté	44,1	47,6
Cités de district	46,1	48,3
Comtés	54,4	57,3
Districts	46,5	49,5
Total	49,3	53,0

Tout en reconnaissant qu'il ne serait pas pratique, sur le plan financier et administratif, de mettre en place un système en vertu duquel la province financerait 100 pour 100 des coûts d'éducation, le Comité admet que la tendance croissante de financer une part de plus en plus grande de l'éducation par l'impôt foncier réduit l'efficacité de cette source de recettes pour financer les services municipaux. L'éducation est un service offert sur une grande échelle et à toute la société; ce service devrait donc être financé par des sources de recettes plus progressives.

Recommandations du Comité

4. **La part de l'assiette d'impôt foncier utilisée pour soutenir les programmes d'éducation prévus par le gouvernement provincial devrait être réduite en augmentant le financement provincial, ce qui allégerait quelque peu le fardeau imposé à l'assiette d'impôt foncier.**

5. Le Comité appuie un certain nombre de recommandations présentées par le Comité spécial de l'éducation :

- Le ministère de l'Éducation devrait consulter les partenaires clés du domaine de l'éducation le plus tôt possible afin de :

  - déterminer un mode de calcul clair et compréhensible du coût de prestation des services d'éducation prévus par la Loi sur l'éducation et identifier les principales composantes des dépenses reconnues; et

  - élaborer une méthode logique pour mettre à jour ces calculs de coûts et déterminer des plafonds conformément à un cadre de dépenses réalistes.

- Dans la révision des calculs globaux et de la suffisance des transferts provinciaux aux fins de fonctionnement et d'immobilisations, la ministre de l'Éducation et les partenaires clés du domaine devraient étudier des façons d'améliorer l'accès équitable à des ressources d'éducation dans toute la province.

- La ministre de l'Éducation devrait créer un groupe de travail afin d'examiner les options visant à rendre plus progressive l'assiette fiscale destinée au financement de l'éducation.

- Lors des révisions de politique, le ministère de l'Éducation devrait avoir pour but de simplifier la structure du financement de l'éducation.

CHAPITRE 4

UN NOUVEAU SYSTÈME DE TRANSFERTS POUR COMPLÉTER LE NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

4.1 La justification des transferts[12]

Les transferts provinciaux-municipaux peuvent être classés dans deux catégories : les transferts conditionnels et les transferts inconditionnels. Comme leur nom l'indique, les transferts conditionnels sont ceux qui sont donnés à condition que les objectifs fixés soient atteints, que les sommes prévues soient dépensées, ou que des normes particulières soient respectées. Dans le cas des transferts inconditionnels, il n'y a pas de condition prévue pour la façon dont les municipalités dépensent les sommes accordées, pourvu qu'elles aient la compétence légale d'offrir les services dont elles assurent la prestation. Toutefois, bien qu'aucune condition ne soit stipulée relativement à la façon dont les sommes seront dépensées, pour être admissibles à certains transferts inconditionnels, les municipalités doivent satisfaire à un certain nombre de critères ou de conditions. Par exemple, seules les collectivités du Nord peuvent recevoir des subventions d'aide au Nord (SAN), et seules les municipalités qui ont leur propre service policier reçoivent la subvention par ménage pour la police.

---

12 Dans le présent rapport, le Comité fait référence intentionnellement aux transferts plutôt qu'aux subventions. Ce choix de mots renforce la notion que la population ontarienne est mieux servie par une relation provinciale-municipale basée sur le partenariat plutôt que la relation supérieur-subordonné qu'implique le terme "subvention". En outre, de nombreux transferts accordés aux administrations municipales permettent simplement aux municipalités d'offrir des programmes provinciaux.

Des transferts ont été fournis au cours des années afin d'atteindre quatre objectifs principaux :

a. Traiter la question des retombées et le fait que les municipalités peuvent être co-prestataires de services avec le gouvernement provincial et les agents locaux de la province. (Les transferts relatifs à cette question sont généralement conditionnels.)

b. Compenser les municipalités qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ont des coûts plus élevés que la normale pour certains services de base. (Ces transferts sont principalement conditionnels, mais certains aspects du système de transferts inconditionnels traitent également cette question.)

c. Traiter la question de l'inégalité des capacités fiscales des municipalités en fournissant plus de fonds aux municipalités qui sont le moins en mesure de générer des recettes localement. (Actuellement, ces transferts sont à la fois conditionnels et inconditionnels.)

d. Contribuer à financer les services dont le secteur municipal a la responsabilité mais pour lesquels les recettes provenant de ses assiettes fiscales attribuées ne suffisent pas. (Les transferts inconditionnels sont un substitut pour l'accès à d'autres sources de recettes.)

4.2 Le système de transferts actuel

Le gouvernement provincial accorde des transferts inconditionnels et des transferts conditionnels aux municipalités de palier supérieur et de palier inférieur tant pour des fins de fonctionnement que des fins d'immobilisations. Bien que les transferts se soient accrus substantiellement au cours des années 1980, cette croissance était inférieure à l'augmentation des dépenses municipales. Tel qu'illustré au tableau 1-11, les transferts en pourcentage des dépenses municipales ont diminué, passant de 29,7 pour 100 en 1978 à 27,3 pour 100 en 1988.

Les transferts inconditionnels correspondaient à 37 pour 100 du total des transferts de fonctionnement accordés aux municipalités en 1978. En 1988, cette proportion était passée à 29 pour 100, indiquant un moins grand recours au financement inconditionnel pour soutenir les priorités provinciales.

L'importance relative des transferts en tant que source de recettes varie considérablement en fonction des responsabilités de chaque municipalité et, dans une moindre mesure, selon qu'elle est située ou non dans le Nord de l'Ontario. Par exemple, bien que les comtés et les régions soient des municipalités de palier supérieur, leurs responsabilités varient grandement (les régions financent leurs propres corps policiers tandis que les comtés reçoivent gratuitement les services de l'OPP), ce qui a des répercussions sur les sources de recettes. En plus de fournir leurs propres corps policiers, les régions ont également tendance à fournir des services sociaux et de santé plus complets.

Généralement, plus la région est urbaine, plus nombreux sont les services offerts par la municipalité. En outre, les municipalités urbaines réunissent elles-mêmes une plus grande part de leurs fonds. En 1988, les comtés ont reçu 37,8 pour 100 de leurs recettes de fonctionnement sous forme de transferts conditionnels ou inconditionnels du gouvernement provincial. La communauté urbaine de Toronto, par contre, n'a reçu que 23,1 pour 100 de ses recettes sous forme de transferts.

Différents modes de soutien sont également évidents en comparant le Nord et le Sud de l'Ontario. Par exemple, les transferts représentent 27,4 pour 100 du total des recettes de fonctionnement pour les cités de comté, mais 42,6 pour

100 pour les cités de district. Étant donné que l'importance relative des paiements tenant lieu d'impôts (PTLI), des frais d'utilisation et d'autres recettes est semblable, les taux différents d'aide contribuent à une plus grande dépendance de l'impôt foncier en tant que source de recettes dans le Sud comparativement au Nord. En dollars par ménage, les transferts de fonctionnement accordés aux cités de district sont d'environ 1 390 $ par ménage, alors que le montant correspondant dans les cités de comté est d'environ 713 $.

Sur le plan des dépenses en immobilisations, les transferts du gouvernement de l'Ontario sont passés de 28,5 pour 100 du total des dépenses en immobilisations municipales en 1978 à 25,1 pour 100 en 1988.

4.3 Préoccupations concernant le système de transferts dans son ensemble

Excès de transferts conditionnels

Le rapport du Comité de la réforme des subventions provinciales-municipales, terminé en 1977, a identifié environ quatre-vingt-dix programmes de transferts conditionnels accordant environ 1,5 milliard de dollars (à l'exclusion des transferts pour l'éducation). Le Comité a estimé que ce nombre était trop élevé, ce qui suscitait d'autres problèmes tels que la confusion et l'incertitude chez les bénéficiaires. Non seulement un grand nombre de programmes de subventions entraîne inévitablement différents systèmes d'application et de compte rendu, mais certaines subventions sont trop demandées, ce qui fait que même les municipalités admissibles ne peuvent être sûres de recevoir des fonds. Parmi les problèmes identifiés, citons des

exigences administratives excessives et une lourde bureaucratie qui diminuent l'autonomie locale.

Depuis le dépôt de ce rapport, le nombre de transferts n'a pas diminué. Dans une récente étude effectuée en collaboration avec le Comité de révision des subventions conditionnelles du gouvernement provincial, le ministère des Affaires municipales a identifié 137 programmes de transferts distincts traitant à la fois les transferts de fonctionnement et les transferts d'immobilisations et dont la valeur s'élève à environ 3,4 milliards de dollars (à l'exclusion des transferts pour l'éducation). Depuis, le nombre de programmes de transferts a été quelque peu réduit, mais il dépasse toujours la centaine.

En réponse à ces questions et à d'autres problèmes, de nombreuses stratégies ont été recommandées en vue de réduire le nombre de transferts conditionnels. Parmi ces stratégies, citons :

- l'élimination de transferts qui n'ont plus aucune fin utile;
- l'élimination de transferts conditionnels en faveur d'une augmentation du financement inconditionnel (déconditionnalisation);
- l'élimination de transferts conditionnels en créant une plus grande latitude fiscale pour les municipalités afin qu'elles financent leurs services grâce à des sources de recettes directes (modèle québécois);
- la consolidation des transferts semblables pour en faire de plus gros transferts (financement global); et
- le transfert des responsabilités au gouvernement provincial et le financement entier par ce palier de gouvernement.

Incohérence entre les méthodes de péréquation

De nombreux transferts, qu'ils soient conditionnels ou inconditionnels, aux fins d'immobilisations ou de fonctionnement, comportent des éléments de péréquation qui visent à fournir une plus grande aide aux municipalités le moins en mesure de financer leur part des coûts des programmes. Diverses techniques ont été utilisées pour déterminer la capacité des municipalités à payer, y compris des taux de transferts qui sont basés sur la population (p. ex. les transferts relatifs à l'eau et aux égouts du ministère de l'Environnement), sur l'évaluation foncière (transferts pour l'éducation, subventions de péréquation des ressources) ou l'emplacement géographique (taux de transferts plus élevés accordés aux collectivités du Nord dans le cadre des subventions d'aide au Nord).

Certaines de ces méthodes soulèvent des problèmes pratiques et théoriques considérables. Par exemple, le programme des transferts du ministère de l'Environnement part du principe que les petites municipalités ont une faible assiette fiscale. Toutefois, cela n'est pas toujours le cas.

De nombreuses municipalités reçoivent des transferts en fonction de leur évaluation foncière. Mais cela soulève de nombreuses difficultés car les valeurs de l'évaluation foncière dans la plupart des municipalités ne sont pas établies à la valeur marchande. De plus, il n'est pas certain que l'évaluation de la valeur marchande soit un indicateur approprié de la capacité des habitants d'une municipalité donnée de payer des impôts. Par exemple, la valeur marchande d'une maison unifamiliale peut être de trois à quatre fois plus élevée que celle d'une maison semblable située dans une autre région de la province. Toutefois, les revenus peuvent ne pas être beaucoup plus

élevés dans une région où les maisons ont une forte valeur marchande et les propriétaires de maisons peuvent ne pas être plus en mesure de payer des impôts fonciers plus élevés. Cela est particulièrement évident dans le cas des personnes âgées dont les revenus sont fixes, mais dont les maisons ont beaucoup augmenté en valeur depuis qu'elles en ont fait l'acquisition. Autrement dit, les diverses évaluations des municipalités ne reflètent pas toujours la capacité de payer des habitants.

Toujours en ce qui concerne les transferts basés sur l'évaluation foncière, il faut souligner que l'évaluation effectuée dans une municipalité ne peut être directement comparée à celle d'une autre municipalité. Pour rendre l'évaluation comparable, les valeurs de l'évaluation foncière locale doivent être converties en valeurs marchandes en utilisant un système de conversion appelé facteurs de péréquation. En appliquant le facteur de péréquation au total de l'évaluation foncière locale, on obtient l'évaluation péréquée ou l'évaluation de la valeur marchande. Mais le problème de la comparaison des évaluations péréquées est que les impôts municipaux sont perçus selon les valeurs de l'évaluation foncière locale et non pas selon les valeurs péréquées. L'évaluation péréquée n'est donc pas un bon indicateur de la capacité d'une municipalité de percevoir des recettes fiscales.

Insuffisance des transferts

Les municipalités ont souligné que les initiatives provinciales ont imposé un plus lourd fardeau financier à leurs ressources ces dernières années. Cependant, les transferts de fonds n'ont pas augmenté en conséquence.

Par exemple, la sécurité des tribunaux n'est plus une responsabilité provinciale mais une responsabilité municipale. Un fardeau supplémentaire est également imposé lorsque des normes plus élevées de traitement des eaux d'égout ou des taux d'aide sociale plus élevés sont prévus par des lois provinciales. Enfin, le fardeau municipal augmente en raison de mesures générales telles que la taxe sur les pneus, les lois relatives à la santé et la sécurité au travail, l'équité salariale et l'impôt-santé des employeurs, qui touchent toutes les municipalités en tant qu'employeurs et acheteurs.

Bien que ces initiatives aient des objectifs louables, collectivement les retombées financières sont importantes. En même temps, les transferts accusent un retard par rapport à la croissance des dépenses municipales.

Incertitude des transferts

Les municipalités se plaignent depuis longtemps des difficultés que représente la planification financière lorsque les taux de transfert sont annoncés annuellement et fluctuent considérablement d'année en année selon les programmes. Le tableau 4-1 ci-dessous illustre cette situation. La planification à long terme est rendue difficile si les taux de financement fluctuent considérablement soit en totalité, soit selon les différents services. Si les taux de transfert sont instables, des augmentations de l'impôt foncier importantes et imprévues peuvent être nécessaires.

Tableau 4-1
Changements dans les transferts pour des services particuliers (en millions de dollars)

	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Routes	527	549	624	678	678
Var. %	s. o.	4,2	13,7	8,7	0
Transports en commun	262	267	322	337	393
Var. %	s. o.	1,9	20,6	4,7	16,6
Aide sociale générale	478	543	613	674	766
Var. %	s. o.	13,6	12,9	10	13,6
Garderies de jour	9	13	29	50	53
Var. %	s. o.	44,4	123,1	72,4	6
Min. de l'Environ.	118	103	138	148	184
Var. %	s. o.	(12,7)	34	7,2	24,3

4.4 Préoccupations concernant les transferts inconditionnels

Le système actuel de transferts inconditionnels comporte cinq volets et une garantie de recettes. Une description du programme complet et du mode de distribution dans les municipalités se trouve à l'annexe 3.

Trois des volets sont destinés à des fins spéciales : la subvention par ménage pour la police, la subvention d'aide au Nord (SAN) et la subvention de péréquation des ressources (SPR). Il n'est pas sûr que les inégalités auxquelles s'attaquent ces fonds existeraient encore après la réorientation proposée des responsabilités. Il n'est pas certain non plus que les transferts inconditionnels soient

la façon la plus appropriée d'éliminer ces inégalités si elles existaient encore.

Subvention par ménage pour la police

Quand on fait référence à une subvention par ménage pour la police, le taux de 50 $ par ménage n'est pas supposé être une subvention directe pour couvrir les coûts de protection policière municipale, même si les municipalités (et les commissions de police) le perçoivent ainsi. Par conséquent, le degré d'aide est souvent critiqué par les municipalités comme n'étant pas une compensation adéquate pour les coûts des services de police (les dépenses moyennes de protection policière des municipalités qui doivent payer pour ce service sont de 290 $ par ménage). Cet argument revêt une importance encore plus grande lorsqu'on considère que quelque six cents municipalités reçoivent une protection policière gratuite de l'OPP (un taux de subvention de 100 pour 100).

Subvention d'aide au Nord

La subvention d'aide au Nord, présentée dans le budget de l'Ontario en 1973, avait deux objectifs. Premièrement, elle visait à reconnaître les coûts plus élevés de prestation des services dans le Nord et les coûts de la vie plus élevés que cela entraînerait; et deuxièmement, elle visait à dédommager les municipalités du Nord des pertes de paiements relatifs aux mines. Avant 1973, les compagnies minières payaient un impôt spécial au gouvernement provincial en reconnaissance du fait que leurs employés utilisaient les services municipaux. En 1973, ces paiements versés aux municipalités ont été remplacés par la subvention d'aide au Nord, la subvention d'aide générale et la subvention de péréquation des ressources.

En présentant cette dernière, l'honorable John White, trésorier de l'Ontario, a résumé les problèmes du Nord :

> Ces collectivités doivent faire face à des problèmes liés à des hivers rigoureux, des coûts de transport élevés, des caractéristiques géographiques inhabituelles et l'absence de certains services, ce qui augmente les coûts des services municipaux et rend la vie plus chère pour les contribuables du Nord.[13]

Le programme de la SAN a été examiné par le vérificateur provincial en 1988. Ce dernier a critiqué le fait qu'il n'y avait pas d'analyse pour appuyer le taux de transfert précédent de 18 pour 100 applicable au Nord et a affirmé que ce taux ne reflétait pas les différences de coûts dans la prestation des services municipaux dans la région. Le vérificateur a conclu :

> En comparant les impôts fonciers dans les municipalités du Nord et du Sud de l'Ontario, nous avons remarqué que l'impôt foncier moyen dans les municipalités du Nord (600 $ par ménage) est environ la moitié de celui de la communauté urbaine de Toronto (1 250 $) et de l'ensemble de la province (1 100 $).[14]

De plus, le vérificateur a constaté que :

> (...) l'analyse des coûts de trois produits principaux a révélé des différences marginales dans le coût de la nourriture et de l'essence. Les prix du logement, cependant, étaient considérablement plus élevés dans le Sud de l'Ontario (...) (et) la différence de revenu

---

13 L'honorable John White, Exposé budgétaire, 12 avril 1973, p. 15.

14 Vérificateur provincial, Rapport annuel, 30 novembre 1988, p. 108.

marginal entre les collectivités du Nord et du Sud de l'Ontario est faible.[15]

Le vérificateur a recommandé que le ministère étudie le taux de soutien au Nord pour s'assurer qu'il tienne compte des conditions économiques actuelles. Le ministère était d'accord pour effectuer une telle étude. Le Comité se penche entre autres sur les exigences de l'étude recommandée.

Comme l'indique l'annexe 3, les municipalités situées dans le Sud reçoivent un transfert équivalant à 6,15 pour 100 des impôts perçus et les municipalités situées dans le Nord reçoivent 29,65 pour 100. Cela signifie que le transfert basé sur l'imposition accordé au Nord, à l'exclusion de la SPR, est cinq fois plus élevé que celui versé au Sud. Les taux actuels équivalent aux taux de transfert étudiés par le vérificateur provincial et reflètent une redéfinition de l'assiette d'imposition, et non pas un changement dans les taux de financement.

Par ménage, le taux de financement inconditionnel est considérablement plus élevé dans le Nord que dans le Sud. Bien que cette situation soit grandement attribuable à la SAN, le résultat est également renforcé par le fait que la plupart des municipalités du Nord reçoivent un financement considérable dans le cadre de la SPR et de la garantie des recettes. De plus, les municipalités du Nord reçoivent généralement des taux plus élevés de financement conditionnel en vertu de mécanismes de péréquation prévus dans le cadre de transferts conditionnels particuliers.

---

15 Ibid.

Tableau 4-2
Transferts par ménage en 1988 (en dollars)

	Incond.	Cond.*	Total
Sud			
Comm. urb. de Toronto	217	936	1 153
Régions	210	709	919
Cités de comté	258	581	839
Comtés	169	804	973
Nord			
Région (Sudbury)	635	687	1 322
Cités de district	590	921	1 511
Districts	400	1 081	1 481
Total	238	784	1 022

* comprend les transferts en immobilisations

Les taux plus élevés de soutien au Nord contribuent à diminuer les taux d'imposition fonciers, bien que les différences ne soient pas aussi prononcées que le suggère le rapport du vérificateur. Les variations dans les taux d'impôt foncier sont également le résultat d'un certain nombre d'autres facteurs. Parmi ceux-ci, citons des différences quant aux combinaisons d'évaluations commerciales et résidentielles, aux taux de croissance et aux services municipaux offerts.

Le total des impôts municipaux par ménage est très semblable dans les cités de comté et les cités de district et est en fait plus élevé dans les districts que dans les comtés. Lorsque les impôts fonciers municipaux par ménage sont examinés, il est clair qu'ils sont plus élevés dans la communauté urbaine de Toronto et les régions que n'importe où dans le Nord de l'Ontario. Mais les impôts fonciers municipaux ne sont qu'un peu plus élevés dans les cités de comté que dans les cités de district et sont presque identiques dans les comtés et les districts.

Tableau 4-3
Transferts et impôts municipaux par ménage en 1988* (en dollars)

	Total des impôts**	Impôts fonciers***	Transferts
Sud			
Comm. urb. de Toronto	1 745	840	1 153
Régions	1 206	809	919
Cités de comté	1 113	696	839
Comtés	631	474	973
Nord			
Région (Sudbury)	1 036	561	1 322
Cités de district	1 103	658	1 511
Districts	715	471	1 481
Total	1 195	746	1 022

* À l'exclusion des impôts à des fins d'éducation
** Les impôts consistent en des impôts fonciers, et des impôts sur les commerces et des charges spéciales à des fins municipales sur les biens-fonds résidentiels, commerciaux et industriels divisés par le nombre de ménages
*** Les impôts sur une résidence moyenne consistent en des impôts fonciers et des charges spéciales à des fins municipales

Le Comité a profité d'une étude de la SAN effectuée par la Fédération des municipalités du Nord de l'Ontario et la Northwestern Ontario Municipal Association. Le rapport recommande lui aussi d'examiner le taux de la SAN mais dit qu'une évaluation du taux de transfert devrait tenir compte des objectifs des transferts, qui comprennent :

- le maintien des impôts fonciers à un niveau peu élevé dans le Nord dans le cadre du plan de stabilisation des impôts fonciers;
- la compensation de la perte des paiements des mines; et
- la compensation des coûts plus élevés de la prestation des services municipaux dans le Nord.

Malgré le débat sur le bien-fondé de la SAN, le Comité reconnaît que sa mise en oeuvre et son utilisation

ultérieure ont reflété les jugements du gouvernement d'alors et des gouvernements subséquents. C'est une prérogative du gouvernement provincial d'aider des groupes particuliers qu'il a visés à cette fin, mais le système de transferts municipaux n'est pas le moyen approprié d'offrir cette aide. Elle devrait plutôt être offerte dans le cadre de mécanismes provinciaux directs tels que les crédits d'impôt sur le revenu. La péréquation des ressources dans le cadre des transferts inconditionnels devrait être offerte aux municipalités uniquement en fonction des besoins.

Toutefois, on doit également reconnaître que les municipalités comptent sur les taux de transfert actuels. Dans beaucoup de cas, les municipalités ont pris des engagements financiers à long terme partant du principe que les taux de transfert actuels sont une bonne indication des taux futurs. Ainsi, toute transition à un nouveau système de transfert inconditionnel doit tenir compte de la dépendance municipale du système de transferts actuel.

Subvention de péréquation des ressources

Outre les problèmes liés au principe même de la péréquation, il existe des problèmes techniques liés à l'utilisation de l'évaluation péréquée dans la formule de la SPR. Par exemple, le transfert est initialement calculé en comparant l'évaluation péréquée par ménage de la municipalité à l'évaluation péréquée moyenne simple par ménage des municipalités de toute la province. Dans la mesure où la moyenne simple est modifiée par les régions de la province ayant une forte croissance des valeurs marchandes, particulièrement la communauté urbaine de Toronto et d'autres régions, les transferts accordés aux autres municipalités sont modifiés en fonction de ce qui se passe dans ces régions. En fait, en vertu de la formule, les

municipalités situées dans ces régions subventionnent automatiquement celles situées dans les régions isolées.

Une autre préoccupation importante relative à la formule de la SPR et à l'utilisation de l'évaluation péréquée en tant que critère pour la détermination de la capacité de payer, c'est le montant des sommes qui sont réellement allouées aux ménages à faible revenu de la province. Tel que mentionné précédemment, la raison d'être d'un transfert de péréquation est de fournir une aide financière supplémentaire aux municipalités relativement pauvres afin que leurs habitants n'aient pas à payer un taux d'impôts plus élevé pour un niveau de service standard. Mais si l'on définit un ménage à faible revenu comme disposant d'un revenu de 30 000 $ ou moins par année, moins de 30 pour 100 du financement total accordé dans le cadre de la SPR est versé à de tels ménages. Comme le transfert a pour effet de baisser le montant total que la municipalité doit percevoir, tous les impôts fonciers de la municipalité sont réduits. Par conséquent, les 70 pour 100 du financement qui restent représentent un excédent versé aux secteurs commercial et industriel ainsi qu'aux riches contribuables de la collectivité.

4.5 Propositions concernant la réforme des transferts

La réorientation des rôles et des responsabilités proposée dans les chapitres 2 et 3 nécessiterait des changements complémentaires dans les systèmes de transferts conditionnels et inconditionnels. Ces changements pourraient résoudre bien des problèmes liés aux systèmes de transferts et mentionnés ci-haut.

Tel que souligné dans le chapitre 3, certaines fonctions qui sont maintenant partagées par le gouvernement provincial et les municipalités, et qui comportent donc des transferts conditionnels, deviendraient des responsabilités municipales et aucun transfert ne serait prévu. De même, certaines responsabilités partagées deviendraient des responsabilités provinciales et, là encore, aucun transfert ne serait accordé. Lorsque les municipalités assurent la prestation locale de services qui sont la responsabilité du gouvernement provincial, les transferts conditionnels pourraient être remplacés par une entente de rémunération des services ou un système dans lequel les transferts seraient versés directement aux particuliers. Les transferts conditionnels ne seraient accordés que dans les situations où les municipalités sont coprestataires d'un service avec le gouvernement provincial.

Transferts conditionnels

Récemment, deux études importantes du système de paiements de transfert conditionnels ont été effectuées. La première a été menée par un comité interministériel présidé par le ministère des Affaires municipales, et la deuxième a été effectuée par l'Association des municipalités de l'Ontario. En définissant ses objectifs et en élaborant des principes afin d'orienter son examen des transferts conditionnels, le Comité s'est inspiré de ces deux études.

Recommandation du Comité

6. **Tous les programmes de transferts conditionnels devraient être réexaminés à la lumière de la réorientation des responsabilités recommandée dans le présent rapport et les programmes de transferts conditionnels qui en résulteraient**

municipalités situées dans ces régions subventionnent automatiquement celles situées dans les régions isolées.

Une autre préoccupation importante relative à la formule de la SPR et à l'utilisation de l'évaluation péréquée en tant que critère pour la détermination de la capacité de payer, c'est le montant des sommes qui sont réellement allouées aux ménages à faible revenu de la province. Tel que mentionné précédemment, la raison d'être d'un transfert de péréquation est de fournir une aide financière supplémentaire aux municipalités relativement pauvres afin que leurs habitants n'aient pas à payer un taux d'impôts plus élevé pour un niveau de service standard. Mais si l'on définit un ménage à faible revenu comme disposant d'un revenu de 30 000 $ ou moins par année, moins de 30 pour 100 du financement total accordé dans le cadre de la SPR est versé à de tels ménages. Comme le transfert a pour effet de baisser le montant total que la municipalité doit percevoir, tous les impôts fonciers de la municipalité sont réduits. Par conséquent, les 70 pour 100 du financement qui restent représentent un excédent versé aux secteurs commercial et industriel ainsi qu'aux riches contribuables de la collectivité.

4.5 Propositions concernant la réforme des transferts

La réorientation des rôles et des responsabilités proposée dans les chapitres 2 et 3 nécessiterait des changements complémentaires dans les systèmes de transferts conditionnels et inconditionnels. Ces changements pourraient résoudre bien des problèmes liés aux systèmes de transferts et mentionnés ci-haut.

Tel que souligné dans le chapitre 3, certaines fonctions qui sont maintenant partagées par le gouvernement provincial et les municipalités, et qui comportent donc des transferts conditionnels, deviendraient des responsabilités municipales et aucun transfert ne serait prévu. De même, certaines responsabilités partagées deviendraient des responsabilités provinciales et, là encore, aucun transfert ne serait accordé. Lorsque les municipalités assurent la prestation locale de services qui sont la responsabilité du gouvernement provincial, les transferts conditionnels pourraient être remplacés par une entente de rémunération des services ou un système dans lequel les transferts seraient versés directement aux particuliers. Les transferts conditionnels ne seraient accordés que dans les situations où les municipalités sont coprestataires d'un service avec le gouvernement provincial.

Transferts conditionnels

Récemment, deux études importantes du système de paiements de transfert conditionnels ont été effectuées. La première a été menée par un comité interministériel présidé par le ministère des Affaires municipales, et la deuxième a été effectuée par l'Association des municipalités de l'Ontario. En définissant ses objectifs et en élaborant des principes afin d'orienter son examen des transferts conditionnels, le Comité s'est inspiré de ces deux études.

Recommandation du Comité

6. **Tous les programmes de transferts conditionnels devraient être réexaminés à la lumière de la réorientation des responsabilités recommandée dans le présent rapport et les programmes de transferts conditionnels qui en résulteraient**

devraient reposer sur les objectifs et les principes suivants :

a. **Les programmes de transferts conditionnels devraient reposer sur des responsabilités et des intérêts juridictionnels clairement établis.**

b. **Le système de transferts conditionnels devrait promouvoir la reddition de comptes.**
Les transferts conditionnels brouillent la reddition de comptes puisqu'un palier de gouvernement perçoit les recettes par l'intermédiaire des impôts et un autre palier les dépenses. La responsabilité financière est habituellement encouragée lorsque le palier de gouvernement qui dépense l'argent est celui qui perçoit les recettes. Néanmoins, on peut accroître l'obligation politique de rendre compte du système de transferts si ce dernier :

- délimite clairement les responsabilités municipales et provinciales afin que l'autorité municipale sur les programmes corresponde à sa participation financière;
- est compris par le public, afin que celui-ci puisse demander des comptes à ses représentants;
- a des objectifs clairement établis afin que le public puisse déterminer si le programme atteint les buts fixés.

c. **La péréquation des ressources ne devrait pas s'effectuer dans le cadre du système de transferts conditionnels.**

d. **Dans les domaines où la responsabilité est partagée, un taux de transfert uniforme devrait s'appliquer aux coûts réels engagés par les municipalités dans la prestation des services conformément à des normes convenues mutuellement.**
Lorsque des différences de coûts extrêmes et

légitimesexistent, il peut y avoir une certaine latitude pour s'écarter du taux de transfert uniforme.

Transferts inconditionnels

Le Comité a considéré des méthodes de rechange pour la péréquation des besoins fiscaux plus particulièrement par l'intermédiaire de crédits d'impôt foncier améliorés (voir chapitre 5) et de la restructuration municipale.

Une utilisation accrue des crédits d'impôt foncier plutôt que des transferts aux municipalités fournirait de l'aide directement aux propriétaires de maisons qui en ont le plus besoin. Elle diminuerait également les retombées sur les secteurs commercial et industriel. Tous les contribuables payant de l'impôt foncier, y compris les secteurs commercial et industriel, bénéficient des transferts accordés à la municipalité. Toutefois, un crédit d'impôt foncier complet tiendrait compte des taxes scolaires et non pas seulement des impôts municipaux.

La restructuration municipale diminuerait la nécessité d'une péréquation des besoins fiscaux en élargissant l'assiette fiscale municipale et éventuellement en réalisant des économies d'échelle dans la prestation des services municipaux. Dans certains cas, la restructuration municipale n'est pas une option viable pour la péréquation des besoins fiscaux. Toutefois, même lorsque la restructuration est viable, il faut faire face aux préoccupations municipales concernant l'éventuelle perte d'autonomie et d'identité municipale. En outre, les gains réalisés grâce à la restructuration seront probablement moins tangibles que toute perte de transferts provinciaux.

Le Comité a également reconnu les problèmes liés à l'utilisation de l'évaluation péréquée pour mesurer la capacité d'une municipalité de payer des services. Il a donc examiné différentes façons de mesurer la capacité fiscale qui pourraient servir aux fins des transferts de péréquation.

L'utilisation de taux moyens d'imposition foncière et de revenus moyens par ménage peut être étudiée en vue du remplacement de l'évaluation péréquée parce que ces données permettraient de mieux mesurer la capacité d'un habitant à payer. Toutefois, il semble y avoir des problèmes à obtenir les données sur le revenu d'une municipalité à l'autre. De plus, les transferts reposant sur des données relatives aux fluctuations de revenus peuvent également entraîner des fluctuations dans les taux de transfert (p. ex. pendant les périodes de faible chômage). En outre, ce type de transferts ne tiendrait pas compte de l'assiette fiscale des secteurs commercial et industriel de la municipalité.

Une autre méthode de rechange à l'évaluation péréquée est l'utilisation simultanée du revenu et du rendement fiscal des biens-fonds commerciaux et industriels. Cela permettrait de résoudre un des problèmes mentionnés ci-dessus en tenant compte de l'assiette fiscale commerciale et industrielle. Un désavantage de cette méthode est que l'on devrait se baser continuellement sur l'évaluation de la valeur marchande pour faire des comparaisons quant à l'assiette fiscale commerciale et industrielle entre les municipalités.

Recommandations du Comité

7. **Le principe de la péréquation des ressources devrait être appliqué au moyen de transferts inconditionnels, d'un crédit d'impôt foncier amélioré et d'impôts reportés.**

8. **Le système de transferts inconditionnels devrait être composé :**

a. **d'un transfert général aux municipalités fourni uniformément sur un base relativement simple (p. ex. prélèvement d'impôts); et**

b. **d'un transfert de dernier recours afin d'aider les municipalités pauvres. Ce transfert serait reçu sur une base calculée à l'aide d'une formule plutôt que sur une base continue (cela devrait représenter environ 20 pour 100 du total des transferts inconditionnels). Son mécanisme de distribution doit être déterminé par le gouvernement provincial en consultation avec les municipalités.**

Cette forme de système de transferts inconditionnels a été élaborée afin de compléter la réorientation des rôles et des responsabilités recommandée par le Comité. La réorientation des rôles et des responsabilités, combinée à la philosophie de l'utilisateur qui paye adoptée par les municipalités (voir chapitre 6) et à un crédit d'impôt foncier amélioré, devrait grandement atténuer le besoin de recourir à la péréquation des ressources. Ainsi, un simple transfert uniforme serait un moyen approprié pour compenser tout manque à gagner entre les besoins financiers d'une municipalité et sa capacité fiscale. Toutefois, le Comité a également reconnu que tout système a besoin d'un filet de sécurité. Bien que la situation financière des

municipalités serait généralement renforcée par les recommandations énoncées dans le présent rapport, il est probable que certaines municipalités aient encore besoin d'aide afin de fournir des services municipaux de base. Le transfert de dernier recours répondrait alors aux besoins de ces municipalités.

Base de données municipales

En étudiant les divers programmes de transferts du ministère, il est devenu évident qu'il existe une base de données bien élaborée et précise permettant de contrôler les finances municipales. Toutefois, l'incapacité de contrôler les conditions économiques générales de chaque municipalité est un inconvénient important qui a des conséquences particulièrement sérieuses pour l'attribution efficace des SPR.

Les conditions économiques ont des répercussions tant sur la capacité d'une municipalité de percevoir des recettes que sur la demande de ses services. Par conséquent, l'accord d'un transfert de dernier recours important et bien ciblé exigerait l'élaboration d'une base de données qui contrôle également les conditions économiques municipales, particulièrement les renseignements relatifs à l'emploi et aux revenus.

Recommandation du Comité

9. **Le ministère des Affaires municipales devrait élargir sa base de données municipales pour qu'elle comporte des indicateurs économiques généraux, particulièrement des données sur l'emploi et les revenus, pour chaque municipalité.**

Incertitude dans le système de transferts

Le Comité reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontées les municipalités dans la planification financière lorsque les taux de transfert fluctuent considérablement d'année en année. Tel que souligné précédemment dans le présent rapport, la relation provinciale-municipale en matière de financement doit comporter un processus consultatif afin de répondre aux changements dans les responsabilités et le financement.

Recommandations du Comité

10. Le système de paiements de transfert dans le cadre de la nouvelle relation provinciale-municipale devrait promouvoir la stabilité et la prévisibilité. Les changements dans le système de transferts devraient être apportés seulement à la suite de discussions entre le gouvernement provincial et les municipalités.

11. Les détails concernant tous les paiements de transfert devraient être annoncés au plus tard le 15 novembre de l'année précédant l'année au cours de laquelle les paiements de transfert seront effectués.

4.6 Partage des recettes

On s'attend à ce que la réorientation des responsabilités basée sur les recommandations générales du Comité contribue grandement à améliorer l'équilibre entre le montant des recettes que les municipalités peuvent raisonnablement compter percevoir à partir de sources directes et les dépenses raisonnablement requises pour assumer leurs responsabilités. Un mécanisme de partage des recettes est

une option appropriée pour compenser tout manque à gagner entre les besoins financiers des municipalités et leur capacité fiscale. Quatre provinces et le Yukon ont mis en place un tel mécanisme.

La conclusion d'une entente de partage des recettes présenterait plusieurs avantages. Premièrement, le partage des recettes apporte la stabilité et la certitude au système de transferts inconditionnels. Lorsque le transfert global est lié directement à la croissance des recettes provinciales globales ou à des sources de recettes particulières, il devient moins vulnérable à d'autres influences. Avec une formule de partage des recettes, l'attribution globale des transferts inconditionnels en 1989 n'aurait probablement pas été gelée aux taux de 1988. Il est également plus facile pour les municipalités de déterminer leurs attributions futures approximatives et d'effectuer une planification financière.

Deuxièmement, le partage des recettes donne aux municipalités un accès indirect à des recettes telles que l'impôt sur le revenu et les taxes de vente qui par le passé ont augmenté plus rapidement que l'impôt foncier. Le budget de l'Ontario de 1974 a noté que "Pour faire face au problème d'un écart financier croissant, les administrations locales ont besoin d'accéder à des sources de recettes à croissance rapide telles que l'impôt sur le revenu des particuliers."[16] Bien que l'on s'attende à ce que la réorientation des responsabilités recommandée dans le présent rapport rétrécisse grandement l'écart fiscal, il peut y avoir des responsabilités financières municipales qui augmenteront plus rapidement que la capacité raisonnable des

---

16 L'honorable John White, 1974 Ontario Budget, 9 avril 1974, p. B-15

municipalités d'y faire face en ayant recours à des sources classiques de recettes directes. Un transfert inconditionnel lié à une source de recettes grandissante pourrait aider les municipalités à répondre aux besoins des secteurs de dépenses à forte croissance sans imposer un fardeau excessif sur l'assiette d'impôt foncier.

La dépendance directe des municipalités à l'égard des recettes provinciales serait avantageuse parce qu'elle lierait plus étroitement les sorts des deux paliers de gouvernement. Le système de transferts inconditionnels s'adapterait mieux aux conditions économiques. Cela peut rendre l'attribution des transferts moins stable en périodes de ralentissement économique qu'il ne l'est actuellement. Pendant les années de diminution des recettes provinciales dans le cadre d'une entente de partage des recettes, les municipalités peuvent faire face à une réduction des transferts inconditionnels. De tels effets peuvent être réduits en répartissant les recettes sur plusieurs années ou en créant un fonds semblable au compte de stabilisation du partage des recettes de la Colombie-Britannique, qui a été créé afin d'égaliser les rentrées et les sorties de fonds dans le fonds de partage des recettes pendant des périodes d'activité économique variée.

Autres juridictions

Tel que mentionné précédemment, il existe plusieurs juridictions au Canada où le partage des recettes est actuellement utilisé. Au Yukon, le montant total disponible aux administrations locales pour les transferts inconditionnels de fonctionnement est augmenté annuellement conformément au taux d'augmentation des dépenses du gouvernement territorial. Le transfert de fonctionnement de

base vise à ramener les ressources financières de toutes les administrations locales à un certain niveau de base.

En Nouvelle-Écosse, des transferts inconditionnels du gouvernement provincial aux municipalités sont offerts sous formes de transferts de fonctionnement de base, de garanties de recettes, de transferts d'immobilisations et de transferts tenant lieu d'impôts. Le taux des transferts de fonctionnement de base est augmenté annuellement pour correspondre à la croissance des recettes provinciales. Pour calculer les transferts accordés à chaque municipalité, le gouvernement provincial utilise une formule qui tient compte des besoins financiers municipaux selon l'importance et le type de la municipalité, ainsi que la capacité de payer de chaque municipalité. Depuis 1980, le programme de transferts d'immobilisations consiste en des montants de départ à des fins d'immobilisations distribués en proportion des besoins financiers des municipalités. Ce programme de transferts est également indexé sur l'augmentation des recettes provinciales. Le système de transferts d'immobilisations est en grande partie inconditionnel; pour être admissibles aux transferts, les municipalités n'ont pas à engager des dépenses pour certains services, bien que les transferts doivent servir à des fins d'immobilisations.

La Provincial-Municipal Tax Sharing Act du Manitoba prévoit un partage des impôts dans le cadre duquel les municipalités reçoivent des recettes calculées sur la base de 2 pour 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers et de 1 pour 100 de l'impôt sur les sociétés. Un transfert de base est accordé aux municipalités en fonction du nombre d'habitants. Il est complété par un paiement aux fins des services

urbains versé aux villes, aux villages et aux districts urbains dotés d'une administration locale.

En vertu des programmes provinciaux-municipaux de partage des recettes de la Saskatchewan, le gouvernement provincial transfère une partie de ses recettes provenant de trois sources - l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés et la taxe de vente générale - aux municipalités urbaines, rurales et du Nord. La part municipale de ces recettes est divisée entre les municipalités conformément à des formules qui diffèrent en fonction de la catégorie de la municipalité, soit urbaine, rurale ou du Nord.

La Revenue Sharing Act de la Colombie-Britannique fournit aux municipalités et aux districts régionaux des parts définies des recettes provinciales. Le programme est en vigueur depuis treize ans. Les recettes partagées comprennent : 1 pour 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers payable; 1 pour 100 du revenu imposable des sociétés; et 6 pour 100 des impôts et des droits afférents aux ressources renouvelables et non renouvelables. Des subventions sont versées à même ce fonds pour des fins générales et particulières et la distribution est déterminée par règlement. En 1985, un compte de stabilisation des transferts a été créé afin d'égaliser les rentrées et les sorties de fonds dans le fonds de partage des recettes pendant des périodes d'activité économique variée.

Recommandations du Comité

12. Pour rétrécir l'écart entre le total des dépenses municipales et la capacité fiscale des municipalités, le gouvernement provincial devrait élaborer une formule de

partage des recettes afin de déterminer l'attribution des transferts inconditionnels.

13. La formule de partage des recettes devrait tenir compte, aux fins de l'attribution des transferts inconditionnels, des points de pourcentage nécessaires d'un ensemble représentatif de recettes fiscales provinciales, sur la base d'une moyenne mobile de trois ans.

CHAPITRE 5
L'IMPÔT FONCIER

5.1 Contexte

L'impôt foncier est la deuxième source de recettes fiscales de l'Ontario après l'impôt sur le revenu des particuliers. En 1988, les administrations locales ont réuni quelque 9 milliards de dollars en impôts fonciers. De ce montant, 4,2 milliards de dollars étaient au titre des taxes municipales et le reste, 4,8 milliards de dollars, au titre des taxes scolaires.

L'impôt foncier est de loin la plus importante source de recettes des municipalités. Toujours en 1988, à l'échelle provinciale, il représentait 53,8 pour 100 des recettes directes ou 39,1 pour 100 des recettes totales, y compris les transferts. Cependant, l'importance des impôts fonciers par rapport aux autres sources de recettes varie entre les municipalités, selon le montant des transferts que la municipalité reçoit de la province et le type de services qu'elle fournit. Par exemple, l'impôt foncier représentait environ 43 pour 100 des recettes totales dans les cités de comté et 30 pour 100 dans les districts.

L'impôt foncier est le seul impôt d'importance à être principalement utilisé par les administrations locales. Cet impôt favorise la responsabilité en ce sens que le palier de gouvernement qui dépense l'argent est également forcé de se procurer les fonds au moyen de l'imposition.

Bien que l'impôt foncier joue un rôle important dans les finances municipales, il fait l'objet de nombreuses critiques. De nombreuses personnes sont d'avis que l'impôt

foncier est un impôt régressif, que les dépenses municipales augmentent beaucoup plus rapidement que les évaluations et que, souvent, cet impôt n'est pas proportionnel aux services fournis aux biens-fonds (par exemple, lorsqu'il sert à financer l'aide sociale générale). On a aussi soulevé d'autres formes d'iniquités dans l'administration de cet impôt.

Par contre, le comité Smith notait ceci :

> l'histoire et la pratique générale adoptée dans la plupart des pays industrialisés du bloc occidental témoignent du fait que l'impôt foncier se prête particulièrement bien à l'utilisation municipale. La stabilité relative de l'assiette fiscale, la simplicité des procédures de perception et la possibilité de légiférer sur les variations des taux compte tenu de l'évolution des obligations en matière de dépenses, voilà les qualités manifestes qui ont fait de l'impôt foncier l'imposition locale de base.[17]

Une dizaine d'années plus tard, le rapport Blair soulignait que :

> l'impôt foncier est un impôt sur la richesse sous forme de biens immeubles et, en tant que tel, fait partie d'un système fiscal qui vise à imposer, sous d'autres aspects importants, la capacité d'obtenir un revenu et la capacité de consommer. L'essence même de l'assiette fiscale, les biens immeubles, permet de répondre aux besoins locaux sans pour autant en imposer les conséquences financières à ceux qui vivent dans d'autres localités et qui ont des besoins différents. De plus, (...) seul l'impôt foncier, grâce à une variation du taux du millième, peut déterminer les retombées des décisions concernant les dépenses.[18]

---

17 Ontario, The Ontario Committee on Taxation, Report, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1969, vol. 1, p. 46.

18 Ontario, The Report of the Commission on the Reform of Property Taxation in Ontario, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1977, p. 4.

Certaines études récentes ont également mis en question la conviction traditionnelle que l'impôt foncier est régressif. Voir l'Annexe 4 pour une discussion détaillée à ce sujet.

Étant donné que l'impôt foncier n'est peut-être pas aussi régressif qu'on ne l'avait cru jusqu'à présent, le Comité estime qu'il devrait être dûment considéré comme la principale source de recettes municipales lorsque l'évaluation est à la pleine valeur marchande, que les crédits d'impôts fonciers sont fondés sur les besoins et qu'il est utilisé pour financer les services municipaux appropriés.

5.2 L'assiette fiscale

Le système d'évaluation actuel

Les municipalités prélèvent des impôts sur la valeur imposable des biens immeubles. Les municipalités de palier inférieur perçoivent ces impôts et les partagent avec celles de palier supérieur, les organismes à buts spéciaux et les conseils scolaires. L'évaluation foncière sert également à déterminer l'admissibilité aux divers programmes de transferts provinciaux.

En Ontario, la valeur imposable d'un bien-fonds donné peut varier considérablement selon la date à laquelle la municipalité a été réévaluée et le type de réévaluation effectuée. Par exemple, dans une municipalité qui n'a pas été réévaluée récemment (depuis 1969, année où le gouvernement provincial a pris la responsabilité de l'évaluation foncière), la valeur imposable de chaque bien-fonds ne correspond pas à la valeur marchande actuelle des biens-fonds de cette communauté. Un exemple fictif de

ce type d'évaluation et de la répartition des impôts qui la caractérise est présenté au tableau 5-1.

À l'heure actuelle, lorsqu'une municipalité choisit d'être réévaluée, son conseil peut choisir entre deux formules de base : l'article 63 ou l'article 70 de la Loi sur l'évaluation foncière. En vertu de l'article 63, les biens-fonds de chaque catégorie (voir tableau 5-2) sont évalués à leur valeur marchande au cours d'une année de base donnée, qui varie selon l'année où la réévaluation a lieu. Le ministère du Revenu utilise l'année de base la plus pratique qui est alors disponible. Les années de base sont à intervalles de quatre ans (1984, 1988, etc.) et sont les mêmes pour toutes les municipalités.

Une fois les biens-fonds évalués à leur valeur marchande, tous les biens-fonds d'une même catégorie (par exemple, les maisons unifamiliales) sont alors réduits au moyen d'un facteur de catégorie représentant un pourcentage de la valeur marchande. Ce pourcentage varie d'une catégorie de biens-fonds à l'autre et a pour but de prélever le même montant d'impôt total sur chaque catégorie de biens-fonds que celui prélevé avant la réévaluation. Cela limite les variations de fardeau fiscal aux biens-fonds de chaque catégorie définie.

Si la réévaluation a été effectuée pour une municipalité de palier supérieur, il n'y aura pas de variations de fardeau fiscal entre les catégories d'évaluation pour la municipalité de palier supérieur dans son ensemble. Cependant, il se peut que le fardeau fiscal d'une municipalité donnée subisse des variations considérables. Il pourrait même arriver qu'une municipalité subisse une augmentation ou une réduction de l'impôt foncier dans toutes

ses catégories de biens-fonds. Le tableau 5-2 indique le maintien du fardeau fiscal des diverses catégories au moyen de facteurs de catégories.

En vertu de l'article 70 de la Loi sur l'évaluation foncière, un conseil peut choisir l'évaluation à la pleine valeur marchande. Tous les biens-fonds sont évalués à leur pleine valeur marchande sans recours aux facteurs de catégories. Encore là, l'année de base utilisée pour déterminer la valeur marchande de chaque bien-fonds varie selon l'année où la réévaluation a lieu. Ce type d'évaluation produit des variations entre les catégories de biens-fonds puisqu'il n'y a pas de facteur de catégorie permettant de maintenir le fardeau fiscal. Ce type d'évaluation peut se faire à l'échelle locale ou à l'échelle d'un palier supérieur. Le tableau 5-3 donne un exemple de fardeaux fiscaux de catégories possibles lorsque des variations entre les catégories sont permises.

Tableau 5-1
Répartition du fardeau fiscal municipal

Catégorie de biens-fonds	Évaluation locale (en milliers de $)	Taux du millième	Impôts (en milliers de $)
Maison unifamiliale	50 000	85,00	4 250
Habitation - plusieurs occupants	7 500	85,00	638
Exploitation agricole	2 500	85,00	213
Activités commerciales et professionnelles	30 000	100,00	3 000
Activités industrielles et de fabrication	10 000	100,00	1 000
Total	100 000		9 100

Tableau 5-2
Répartition du fardeau fiscal municipal

Catégorie de biens-fonds	Valeur marchande (en milliers de $)	Facteur de cat.	Éval. locale (en milliers de $)	Taux du millième	Impôts (en milliers de $)
Maison unifamiliale	1 000 000	0,05	50 000	85,00	4 250
Habitation - plusieurs occupants	37 500	0,20	7 500	85,00	638
Exploitation agricole	25 000	0,10	2 500	85,00	213
Activités commerciales et professionnelles	120 000	0,25	30 000	100,00	3 000
Activités industrielles et de fabrication	25 000	0,40	10 000	100,00	1 000
Total	1 207 500		100 000		9 100

Tableau 5-3
Répartition du fardeau fiscal municipal

Catégorie de biens-fonds	Valeur marchande (en milliers de $)	Taux du millième	Impôts (en milliers de $)
Maison unifamiliale	1 000 000	7,38	7 380
Habitation - plusieurs occupants	37 500	7,38	277
Exploitation agricole	25 000	7,38	184
Activités commerciales et professionnelles	120 000	8,68	1 042
Activités industrielles et de fabrication	25 000	8,68	217
Total	1 207 500		9 100

De par sa nature, la méthode traditionnelle d'évaluation n'est pas mise à jour. Conformément aux deux formules de réévaluation offertes par le gouvernement provincial en vertu des articles 63 et 70, les méthodes individuelles peuvent être mises à jour et le programme de palier supérieur exige une mise à jour tous les quatre ans.

Iniquités du système d'évaluation foncière

Pour qu'un impôt soit juste et équitable, il est essentiel que l'assiette fiscale le soit aussi. Le principe de l'équité veut que des biens-fonds semblables soient considérés de la même manière aux fins de l'impôt.

Les différences présentes dans le système d'évaluation provincial peuvent se résumer comme suit :

- différences à l'intérieur d'une même catégorie;
- différences entre les diverses catégories;
- différences entre les municipalités.

Des différences à l'intérieur d'une même catégorie apparaissent lorsque des biens-fonds semblables dans une municipalité, par exemple des maisons individuelles, ont la même valeur marchande mais une valeur imposable différente aux fins de l'impôt. Ces différences tiennent au fait que la dernière évaluation des biens-fonds ne remonte pas aux mêmes dates et que les taux d'appréciation ont changé depuis. C'est ainsi que certains propriétaires de maisons paient des impôts fonciers différents bien que leurs biens-fonds aient la même valeur marchande.

Dans le système d'évaluation foncière de l'Ontario, les différences entre les diverses catégories sont explicitement et implicitement apparentes. Depuis toujours, les biens-fonds résidentiels sont évalués à un taux de valeur marchande inférieur à celui des biens-fonds commerciaux et industriels. D'un autre côté, les immeubles d'habitation sont généralement évalués à un taux de valeur marchande plus élevé que celui d'autres catégories de biens-fonds résidentiels.

On croit généralement que ces différences dans les pratiques d'évaluation créent une iniquité puisque des propriétaires de biens-fonds à valeur marchande semblable paient parfois des impôts considérablement différents. Aux dires du Comité, cela n'est pas nécessairement vrai. Des catégories de biens-fonds différentes peuvent exiger des services différents d'une municipalité donnée. De plus, la capacité de payer les services municipaux peut différer entre diverses catégories de biens-fonds.

Des différences sur le plan du fardeau fiscal d'une catégorie de biens-fonds apparaissent entre les municipalités lorsque le facteur de catégorie appliqué à une catégorie donnée varie entre les municipalités d'un comté ou d'une région. Cela peut entraîner une variation considérable des impôts sur des biens-fonds de valeur semblable d'une catégorie donnée entre des municipalités de palier supérieur, même après les réévaluations locales, en raison de pratiques d'évaluation différentes.

Comme l'Ontario n'est pas doté d'un système commun d'évaluation à la valeur marchande, le ministère du Revenu a établi des facteurs de péréquation qui tentent de porter tous les biens-fonds à leur valeur marchande. Ces facteurs de péréquation permettent de transformer l'évaluation actuelle en assiette fiscale commune aux fins de la répartition des transferts et de la répartition des charges de financement du palier supérieur et des conseils scolaires. Cependant, lorsqu'on procède à des réévaluations à l'échelle du palier supérieur, il fait nul doute que cette méthode n'est pas précise.

Facteurs décourageant l'adoption d'une assiette fiscale plus équitable

Le ministère du Revenu tente depuis 1970 de redresser les iniquités de la méthode d'évaluation foncière. Cependant, les progrès sont lents en raison de pressions exercées par des municipalités et des groupes d'intérêts spéciaux, sans oublier les pressions de nature politique et fiscale. Les demandes de réévaluation doivent émaner des conseils municipaux et un grand nombre d'entre eux hésitent à demander des réévaluations en raison des variations de fardeaux fiscaux qu'elles entraînent.

Malgré ces difficultés, de nombreuses municipalités de palier supérieur ont demandé que des réévaluations basées sur la valeur marchande soient effectuées. En vertu des dispositions de l'article 63, des réévaluations réussies ont été effectuées dans les régions de Haldimand-Norfolk, Sudbury et Waterloo et dans les comtés de Brant et de Kent. Dans la municipalité du district de Muskoka ainsi que dans les comtés de Huron et de Prince Edward, on a eu recours à l'article 70. La communauté urbaine de Toronto a récemment adopté un programme de réévaluation qui éliminerait les différences dans le traitement de l'évaluation foncière des biens-fonds mais en minimiserait l'effet sur les particuliers touchés de façon défavorable en utilisant des crédits d'évaluation et d'impôt pour intégrer ces changements de façon graduelle.

Les réévaluations effectuées à l'échelle d'un palier supérieur en vertu des articles 63 ou 70 sont mises à jour tous les quatre ans. Des mises à jour annuelles fourniraient des valeurs marchandes plus exactes et éviteraient la brusque variation de certains fardeaux fiscaux qui peut se produire au cours d'une période de

quatre ans. D'un autre côté, des mises à jour annuelles seraient considérablement plus coûteuses et ne mettraient pas nécessairement fin à la controverse provoquée par les variations d'impôt. Au Québec, où on procède à des mises à jour annuelles, les variations ont soulevé une inquiétude telle que les municipalités ont maintenant l'option d'utiliser une moyenne mobile de trois ans.

Il n'est pas obligatoire que toutes les municipalités utilisent une année de base commune s'il existe un mécanisme qui les place sur la même base aux fins du calcul des transferts provinciaux. Il n'est pas pratique, non plus, du point de vue administratif, de procéder à des mises à jour annuelles ou que l'ensemble de la province ait la même année de base. Il suffit qu'à l'intérieur de chaque municipalité de palier supérieur une seule année de base soit utilisée et que l'on procède à une réévaluation tous les quatre ans.

En outre, les propriétaires et locateurs de biens-fonds comprennent facilement le concept de la valeur marchande. Le Comité estime que le recours à la formule de réévaluation proposée à l'article 63, en vertu duquel les biens-fonds individuels sont portés à leur valeur marchande puis réduits à l'aide d'un facteur de catégorie commun quelconque, constitue un moyen déroutant et trompeur de maintenir les charges d'impôt foncier par catégorie de biens-fonds.

Recommandations du Comité

Les recommandations du Comité à ce chapitre devraient être vues dans leur ensemble. Ces recommandations sont reliées entre elles et sont fondées sur la présomption qu'elles seront mises en oeuvre simultanément.

14. L'évaluation à la pleine valeur marchande dans l'ensemble de la province devrait être mise en oeuvre au moyen de réévaluations à l'échelle du palier supérieur. Ces réévaluations devraient être mises à jour tous les quatre ans. Il sera également nécessaire de mettre au point un mécanisme afin de mettre toutes les municipalités sur la même base aux fins des transferts.

5.3 Taux d'impôt foncier

La loi en Ontario exige qu'il y ait deux taux du millième municipaux, l'un pour les biens-fonds commerciaux et industriels et l'autre pour les autres catégories de biens-fonds. Le taux du millième s'appliquant aux autres catégories de biens-fonds (biens-fonds résidentiels, agricoles et inoccupés) doit être 85 pour 100 de celui s'appliquant aux catégories de biens-fonds commerciaux et industriels. Comme indiqué dans la partie précédente, les fardeaux fiscaux diffèrent aussi lorsque les catégories de biens-fonds sont évaluées au moyen de facteurs de catégories.

Au moins deux autres provinces canadiennes ont l'expérience des taux du millième variables en ce qui concerne l'évaluation à la valeur marchande. En Colombie-Britannique, chaque municipalité peut lever un impôt sur chaque catégorie (six en tout) de biens-fonds prescrite à un taux qu'elle fixe elle-même. En Alberta, les taux du millième peuvent différer entre les biens-fonds résidentiels, non résidentiels et agricoles. Les biens-fonds résidentiels peuvent être classés dans plus d'une catégorie. Si on utilise des taux différentiels, le ou les taux résidentiels doivent être les moins élevés mais

ils ne peuvent pas être inférieurs à 75 pour 100 du taux non résidentiel le plus élevé.

L'amendement de la loi en vue d'autoriser des taux du millième variables entre les catégories de biens-fonds est un accessoire indispensable au succès de la réévaluation à la valeur marchande prévue à l'article 70 afin de limiter les variations du fardeau fiscal qui se produiraient entre les catégories de biens-fonds. Les taux du millième variables pourraient servir à faciliter l'introduction graduelle de la réévaluation à la pleine valeur marchande. En outre, les taux du millième variables permettraient aux conseils municipaux de déterminer la part d'impôt imputable à chaque catégorie de biens-fonds. Au cours des vingt dernières années, la valeur marchande de diverses catégories de biens-fonds a augmenté à des rythmes différents. Lors d'une réévaluation, en vertu de l'article 70, sans taux du millième variables, le fardeau fiscal des diverses catégories subirait des variations bien que la capacité des contribuables de payer les services municipaux ne subirait pas nécessairement de changement correspondant. Comme l'a noté la commission Blair :

> À notre avis, l'hypothèse voulant qu'une situation statique sur tous les plans, sauf en ce qui concerne le taux d'augmentation de la valeur marchande, donne lieu à une variation du fardeau fiscal entre ces catégories de biens-fonds, n'est pas fondée.[19]

Comme l'indique le tableau 5-4, avec les réévaluations à la pleine valeur marchande et les taux du millième variables, le taux du millième variable requis pour maintenir les fardeaux fiscaux d'une catégorie de biens-fonds donnée est

---

19 Commission on the Reform of Property Taxation in Ontario, Report, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1977, p. 22.

très différent de celui requis pour une réévaluation en vertu de l'article 70.

Tableau 5-4

Comparaison des taux du millième et de l'évaluation à la pleine valeur marchande Article 70 actuel par rapport aux fardeaux fiscaux actuels des diverses catégories

Catégorie de biens-fonds	Article 70 actuel		Fardeaux fiscaux actuels	
	Taux du millième	Impôts (en milliers de $)	Taux du millième	Impôts (en milliers de $)
Maison unifamiliale	7,38	7 380	4,25	4 250
Habitation - plusieurs occupants	7,38	277	17,00	638
Exploitation agricole	7,38	184	8,50	213
Activités commerciales et professionnelles	8,68	1 042	25,00	3 000
Activités industrielles et de fabrication	8,68	217	40,00	1 000
Total		9 100		9 100

Le Comité estime que les conseils des municipalités de palier inférieur et de palier supérieur devraient obtenir l'autorité explicite relativement aux politiques d'imposition afin de déterminer les taux du millième relatifs des diverses catégories conformément à leur opinion sur les différents coûts des services fournis, les capacités de paiement différentes et autres considérations relatives aux politiques. Les différences de fardeau fiscal entre les diverses catégories (si le conseil choisit de les maintenir) et l'évaluation à la pleine valeur marchande seraient nettement plus évidentes et compréhensibles pour les contribuables que l'actuel système d'évaluation de catégories de biens-fonds à des taux de valeur marchande variables et d'imposition de taux du millième communs. Les

taux du millième variables permettent de donner aux municipalités une certaine liberté concernant la politique d'imposition de leur plus importante source de recettes.

Les conseils seraient forcément plus responsables de leurs décisions concernant les taux d'imposition.

La possibilité de donner aux conseils le choix de varier les taux du millième selon les catégories de biens-fonds a suscité des objections. On craint notamment que des taux du millième variables permettent aux municipalités de se lancer dans une concurrence fiscale et qu'ils alourdissent la tâche administrative selon le degré de liberté donné aux trois paliers d'administration municipale dans leur choix des taux du millième. Le degré de variabilité pourrait être déterminé en limitant les écarts permis dans une loi. Cependant, cela pourrait soulever la controverse étant donné les variations considérables dans les pratiques d'imposition actuelles entre les catégories de biens-fonds.

Recommandation du Comité

15. Les taux du millième variables devraient être adoptés de façon permanente et pouvoir faire partie de la politique d'imposition des conseils.

5.4 L'impôt sur les commerces

L'impôt sur les commerces touchant l'occupant d'un commerce plutôt que le propriétaire d'un bien-fonds a été introduit en 1904. L'évaluation commerciale est déterminée en multipliant la valeur du bien-fonds par un taux commercial qui varie selon le type de commerce (actuellement de 25 à

75 pour 100). Cet impôt est une source de recettes municipales considérable, représentant 1,1 milliard de dollars sur le total de 9 milliards de dollars perçus en impôts fonciers ou approximativement 12 pour 100 de l'assiette d'impôt foncier en 1988.

Inquiétudes relatives à l'impôt sur les commerces

Le ministre du Revenu a formé un comité d'étude de l'impôt sur les commerces ayant pour mandat d'évaluer le système provincial d'imposition sur les commerces en 1988. Plusieurs organismes ont présenté leurs observations au Comité, qui est en train de les étudier.

Le système d'impôt sur les commerces pose des problèmes, notamment :

- choix d'une catégorie de commerce appropriée;
- perception de l'impôt;
- coûts administratifs;
- changements d'occupants;
- immeubles commerciaux inoccupés assujettis à un taux du millième résidentiel inférieur;
- clients mal informés de leur responsabilité fiscale;
- catégories de commerces légales inchangées.

Les municipalités s'inquiètent de l'impôt rongé par les appels, les montants irrécouvrables qui sont radiés et l'instabilité des recettes pendant les périodes de récession. Les commerçants s'inquiètent du caractère arbitraire des cinq catégories de taux commerciaux et de la répartition inéquitable du fardeau fiscal causée par leur utilisation. Par exemple, un appel lancé auprès du Conseil des ministres par des distillateurs a fait passer leur taux de 140 pour 100 à 75 pour 100 dès 1989. Le taux de

75 pour 100 est celui qui s'applique actuellement aux brasseries.

Bien que le système de taux gradués ait initialement été établi de façon à tenir compte de la valeur des biens-fonds personnels utilisés dans une entreprise commerciale, il semble évident que ce soit maintenant négligé. Au cours des années, avec l'évolution du monde des affaires et le besoin de maintenir les flux d'impôt, l'objet de départ a été oublié et cet impôt est plutôt considéré comme un accessoire de la responsabilité fiscale sur les biens-fonds commerciaux et industriels.

Même avec la récente compression des taux, il est difficile de défendre la pertinence d'un taux de 75 pour 100 pour un grossiste et de 30 pour 100 pour un détaillant.

<u>Une autre méthode d'établissement de l'impôt sur les commerces</u>

Étant donné l'importance de l'impôt sur les commerces comme source de recettes, il est difficile d'en encourager la suppression totale. L'abolition de cet impôt ferait passer les taux actuels de répartition de l'impôt de 58 à 68 pour 100 pour les biens-fonds résidentiels et de 42 à 32 pour 100 pour les biens-fonds non résidentiels.

Après étude des diverses options offertes pour la réforme de l'impôt sur les commerces, le Comité a conclu que les recommandations faites par l'Association of Municipal Tax Collectors of Ontario touchent l'ensemble des préoccupations actuelles et sont pratiques puisqu'elles minimisent le bouleversement de la responsabilité fiscale. L'association propose que l'actuel système d'évaluation commerciale et d'impôt sur les commerces soit aboli; pour compenser cette

perte de recettes, l'écart de 15 pour 100 entre les taux du millième commercial et résidentiel devrait passer à environ 40 pour 100. Bien que cette dépendance sur l'impôt sur les biens immeubles créerait des variations d'impôt entre les diverses catégories de biens-fonds commerciaux ou industriels, et entre les secteurs résidentiel et non résidentiel au sein de municipalités particulières, elle maintiendrait la responsabilité fiscale actuelle des secteurs résidentiel et non résidentiel à l'échelle de la province.

Comme les paiements tenant lieu d'impôt foncier ne comprennent pas actuellement d'impôt sur les commerces, le paiement de taux du millième commercial et industriel plus élevés par les gouvernements réduirait de quelque peu l'importance de l'écart entre les taux du millième qui résulterait si le système d'impôt sur les commerces était aboli.

Bien qu'à l'heure actuelle l'impôt sur les biens immeubles et l'impôt sur les commerces soient deux impôts distincts, dans de nombreux cas, par exemple lorsque les lieux sont occupés par le propriétaire ou lorsque le bail stipule que le locataire est responsable de tous les impôts fonciers applicables, ces deux formes d'imposition sont considérées comme un impôt total sur le commerce, basé sur l'occupation des biens immeubles.

Si une politique de taux du millième variables est adoptée, les conseils pourraient élargir davantage les écarts entre les taux du millième pour compenser la perte de recettes provenant de l'impôt sur les commerces.

Recommandation du Comité

16. Le système actuel d'évaluation commerciale et d'impôt sur les commerces devrait être supprimé.

5.5. Mécanismes d'allégement de l'impôt foncier

Comme nous l'avons déjà noté, l'impôt foncier est à juste titre la principale source de recettes des municipalités. C'est également la principale source de recettes directes des conseils scolaires. Régressif ou non, cet impôt crée des problèmes pécuniaires pour certains. Par conséquent, il est nécessaire, à toutes fins pratiques, d'avoir des mécanismes d'allégement de l'impôt foncier puisque sans ces mécanismes certains particuliers auraient de la difficulté à s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Crédits d'impôt foncier

À l'heure actuelle, le gouvernement provincial a deux programmes d'aide pour alléger le fardeau de l'impôt foncier : le Programme des crédits d'impôt de l'Ontario et les Subventions fiscales aux personnes âgées de l'Ontario.

Le crédit d'impôt foncier de l'Ontario est un crédit d'impôt remboursable aux propriétaires de maisons et aux locataires, administré dans le cadre du système provincial d'impôt sur le revenu des particuliers. Il est équivalent à 230 $ ou au coût d'habitation s'il est inférieur (impôt foncier dans le cas des propriétaires de maisons, et 20 pour 100 du loyer dans le cas des locataires), plus 10 pour 100 du coût d'habitation moins 2 pour 100 du revenu imposable. Le crédit maximal est de 500 $. Les subventions fiscales aux personnes âgées sont d'un montant de 600 $ ou d'un montant

égal à l'impôt foncier payé (20 pour 100 du loyer pour les locataires), si ce dernier montant est moins élevé.

Outre le crédit d'impôt foncier provincial en fonction du revenu, certaines municipalités ont établi des crédits d'impôt locaux en vertu de la Loi sur l'aide municipale aux personnes âgées. Cette loi autorise les municipalités à adopter des règlements pour fournir de l'aide au moyen d'une subvention ou d'un crédit aux propriétaires de biens immeubles résidentiels. Pour y avoir droit, il faut : que ces contribuables soient des personnes âgées (de plus de 65 ans ou de l'âge précisé); que le bien-fonds soit occupé par le propriétaire depuis au moins un an (ou depuis un maximum de cinq ans dans certains cas); et que le crédit soit accordé pour un seul bien-fonds résidentiel au cours d'une année donnée. La Loi permet également à la municipalité de limiter le crédit aux contribuables qui touchent un supplément de revenu garanti. Ces crédits sont financés grâce aux recettes municipales générales; autrement dit, ils sont payés par tous les contribuables de la municipalité (dans toutes les catégories de biens-fonds).

Cependant le montant de l'allégement fiscal fourni en vertu de la Loi sur l'aide municipale aux personnes âgées est très minime. En 1985 par exemple, dans la communauté urbaine de Toronto, 573 000 $ ou 0,02 pour 100 du total des impôts perçus ont été allégés de cette manière. Dans d'autres municipalités ontariennes, les impôts allégés en vertu de cette loi n'ont pas excédé 0,06 pour 100 du total des impôts perçus.

Bien que ces programmes soient assez modestes, ils tentent de fournir de l'aide à ceux qui en ont besoin, et ce besoin est mesuré par l'usage que fait le contribuable des divers

autres programmes d'aide gouvernementaux. Ces programmes tentent d'aider les personnes âgées qui ont de la difficulté à garder leur maison en raison de problèmes pécuniaires. Cependant, il n'est peut-être plus valable de supposer que toutes les personnes âgées ont de la difficulté à s'acquitter de leurs obligations fiscales en raison de problèmes pécuniaires. Bon nombre des personnes âgées d'aujourd'hui touchent d'importants revenus de placements et de pensions. Ainsi, le Comité estime que les critères d'admissibilité au crédit d'impôt foncier devraient être basés sur le besoin, et non sur l'âge.

Report de l'impôt foncier

À ces mécanismes d'allégement fiscal s'ajoute le report de l'impôt. Une personne à faible revenu dont la maison a pris de la valeur avec le temps peut avoir une richesse suffisante pour payer les impôts fonciers mais être incapable de convertir cette richesse en espèces sans devoir vendre sa maison. Les plans de report de l'impôt sont conçus pour répondre aux difficultés pécuniaires des personnes qui ont accumulé de la richesse mais qui ne disposent pas de sommes d'argent.

Un plan de report de l'impôt permet généralement au contribuable d'un groupe admissible de reporter l'impôt jusqu'au moment de la vente de son bien-fonds. Ce report peut être financé par les municipalités participantes ou par la province. Si l'on juge à propos de supprimer un quelconque élément de subvention, l'intérêt au taux d'emprunt de l'organisme de financement est ajouté aux impôts reportés. Les impôts dus et tout intérêt s'y rapportant sont garantis au moyen d'une sûreté sur le bien-fonds. Du point de vue administratif, il n'est

possible d'offrir ces plans à une grande échelle qu'aux personnes âgées.

On procède à ce type de report en Colombie-Britannique pour les personnes âgées de plus de 60 ans, les personnes veuves ou les personnes handicapées. C'est le gouvernement provincial qui finance le plan. La seule condition, c'est que le propriétaire de la maison doit maintenir un avoir équivalent à au moins 25 pour 100 de la valeur imposable du bien-fonds aux fins de l'impôt. Le taux d'intérêt est déterminé par le gouvernement provincial deux fois l'an et il est d'un maximum de 2 points de pourcentage sous le taux préférentiel du banquier principal de la province.

Recommandations du Comité

17. **Les personnes à faible revenu devraient bénéficier d'un système de crédit d'impôt amélioré et mieux adapté, fondé strictement sur le besoin.**

18. **Le gouvernement provincial devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan provincial de report d'impôt foncier pour les personnes âgées.**

CHAPITRE 6

AUTRES SOURCES DE RECETTES POUR LES MUNICIPALITÉS

6.1 Contexte

Désireux d'améliorer la capacité du secteur municipal de générer des recettes directes, le Comité a étudié diverses options, notamment l'élargissement des pratiques actuelles et l'ouverture de nouveaux domaines d'imposition aux municipalités. Plusieurs nouvelles sources de recettes potentielles ont été examinées, mais leur inclusion dans le présent document ne signifie pas qu'elles aient reçu l'approbation du Comité, sauf avis contraire.

Les sources de recettes disponibles à chaque palier de gouvernement devraient être généralement définies par les rôles et responsabilités dont s'acquitte chaque palier de gouvernement. Par exemple, compte tenu du fait que la redistribution et la stabilisation des revenus est à juste titre la responsabilité entière des provinces, c'est le gouvernement provincial qui devrait avoir accès aux sources de recettes basées sur les salaires et non pas les municipalités. Il s'ensuit également que si la redistribution des revenus n'est pas une responsabilité municipale, les municipalités peuvent s'en tenir plus strictement à une politique de frais d'utilisation. Dans la mesure du possible, les municipalités devraient avoir la liberté d'imposer des frais d'utilisation pour les services qui relèvent de leur compétence, par exemple l'enlèvement des ordures et les arénas.

Les sources de recettes devraient également renforcer l'autonomie et rehausser la responsabilité de chaque palier de gouvernement envers ses contribuables. Cela exige que

chaque palier de gouvernement ait des domaines d'imposition clairement définis et à l'épreuve de toute intrusion de la part de l'autre palier de gouvernement. Si chaque palier de gouvernement définit clairement ses propres domaines d'imposition et ses rôles et responsabilités, il sera possible au grand public de tenir chaque palier de gouvernement responsable de ses décisions. Par exemple, puisque l'impôt foncier est la plus grande source de recettes municipales, la responsabilité municipale serait diminuée par la perception d'un impôt sur les biens immeubles par le gouvernement provincial. Dans la mesure du possible, les principes de finance publique généralement reconnus en ce qui concerne l'équité et l'allégement administratif[20] devraient également être appliqués. Le Comité note, cependant, que les municipalités n'ont pas une grande marge de manoeuvre en raison de leur assiette fiscale limitée et qu'il pourrait être nécessaire d'élargir leur pouvoir d'imposition conformément aux critères énoncés précédemment.

Recommandation du Comité

19. Chaque palier de gouvernement devrait avoir des domaines d'imposition clairement définis et conformes à ses rôles et responsabilités.

---

20 Pour plus de renseignements sur ces critères, voir H. Kitchen, "Alternative Methods of Taxation and Assessment", A Report Prepared for the Task Force on Reassessment in Metropolitan Toronto, Toronto, 1989, pp. 16-22.

6.2 Impôt sur le revenu

Les autorités municipales étant à la recherche de nouvelles assiettes fiscales, le concept d'un impôt sur le revenu municipal a suscité un intérêt considérable. La forme d'impôt sur le revenu municipal qui a entraîné le plus de discussions est celle qui empiète sur l'assiette fiscale de la province. Il s'agit là du système adopté par les pays qui prélèvent un impôt sur le revenu local. L'inconvénient de cette méthode, c'est que si l'assiette de l'impôt sur le revenu est réduite, comme ce fut le cas récemment dans certains pays, les recettes locales subissent également une baisse.

Même en pareil cas, il vaudrait peut-être la peine d'explorer ce concept étant donné qu'il lierait plus étroitement la situation financière de ces deux paliers de gouvernement et, de ce fait, encouragerait une plus grande collaboration entre eux. Cependant, si la redistribution du revenu n'est pas du ressort des municipalités, il faut soulever la question touchant la pertinence d'un impôt sur le revenu municipal. Il est également nécessaire d'examiner les effets qu'un impôt sur le revenu municipal exercerait sur l'obligation, pour les municipalités, de rendre des comptes. On ne sait pas si les contribuables feraient la distinction entre les recettes provinciales et municipales provenant de l'impôt sur le revenu, ce qui affecterait le principe de la reddition de comptes. L'attribution d'un impôt sur le revenu municipal pourrait également présenter des problèmes pratiques étant donné que certaines régions comme le grand Toronto génèrent une plus vaste proportion

d'impôts sur le revenu que leur pourcentage de ménages ne le laisserait supposer.

Recommandation du Comité

20. Le Comité n'approuve pas le prélèvement d'un impôt sur le revenu municipal.

6.3 Charges sociales

Les charges sociales sont généralement prélevées sur le lieu de travail et il arrive que des taux différents s'appliquent aux résidents et aux non-résidents d'une municipalité. Dans certains cas, les employés paient les charges en fonction du revenu de leur emploi; dans d'autres, les charges sont imposées aux employeurs. Dans le cas du paiement par les employeurs, on soutient que les entreprises devraient contribuer au paiement des services municipaux tels que le transport et les services d'eau et d'égout qui sont fournis à leurs employés sur le lieu de travail. Lorsque les employés paient les charges, on soutient que les non-résidents devraient contribuer au financement des services municipaux dans la municipalité où ils travaillent.

Cependant, le Comité estime que les charges sociales sont une forme d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés et, en tant que telles, ne sont pas un domaine d'imposition auquel les municipalités devraient avoir accès pour les raisons précitées.

Recommandation du Comité

21. Le Comité n'approuve pas le prélèvement de charges sociales municipales.

6.4 Taxe de vente

Une augmentation de un point de pourcentage de la taxe de vente au détail entraînerait une hausse des recettes d'environ un milliard de dollars et une baisse de un point de pourcentage diminuerait les recettes d'environ la même somme. Ce sont là des chiffres de base qui peuvent être utilisés pour calculer les effets de tout changement de plus de un point de pourcentage dans un sens ou dans l'autre. Cette estimation ne tient pas compte de la taxe sur les produits et services (TPS); on s'attend à une certaine baisse des ventes au détail en raison de l'application de la TPS.[21]

Les mêmes questions de répartition surgiraient avec l'imposition d'une taxe de vente municipale qu'avec un impôt sur le revenu municipal. Une telle disposition aurait également des effets négatifs sur l'obligation qu'ont les provinces et les municipalités de rendre des comptes au public. On ne sait pas si les contribuables pourraient distinguer entre les recettes provenant des taxes de vente provinciale et municipale. L'application de la TPS fédérale accroîtrait probablement cette difficulté.

---

21 Ministère du Trésor et de l'Économie, Perspectives économiques et revue budgétaire, Ontario, 1989, p. 57.

Recommandation du Comité

22. Le Comité n'approuve pas l'imposition d'une taxe de vente municipale.

6.5 Impôt de capitation

L'impôt de capitation, parfois appelé impôt du particulier, est un impôt d'une valeur en dollars précise qui s'applique à chaque personne ou, dans certains cas, à chaque adulte. Il n'a pas de rapport direct avec les valeurs foncières et il n'est pas basé sur la capacité du contribuable de payer (en fonction de la richesse, de la consommation ou du revenu). L'assiette fiscale locale pour chaque municipalité dépend directement du nombre de résidents de la collectivité.

Bien que l'impôt de capitation soit actuellement autorisé (1989) à Terre-Neuve et en Saskatchewan, il n'est imposé qu'à Terre-Neuve et ce, de façon très limitée. En raison de l'évidente nature régressive de cet impôt, il a peu de chances d'être sérieusement envisagé à titre d'importante source de recettes, ni maintenant ni à l'avenir. De graves problèmes de recouvrement existent en Grande-Bretagne où les politiciens locaux encouragent les contribuables à se soustraire à cet impôt.

Recommandation du Comité

23. Le Comité n'approuve pas l'adoption d'un impôt de capitation municipal.

6.6 Impôt sur les concentrations commerciales

Depuis le 1er janvier 1990, le gouvernement provincial prélève un impôt annuel sur les grands édifices commerciaux et les terrains de stationnement et garages à des fins commerciales de la région du grand Toronto. Les édifices commerciaux excédant 200 000 pieds carrés de superficie sont imposés au taux de 1 $ par pied carré excédentaire. Cela résulte de la mise en oeuvre d'une proposition contenue dans le budget provincial du 17 mai 1989.

Dans l'énoncé budgétaire de 1989, le gouvernement s'est également engagé à allouer des fonds considérables (1,2 milliard de dollars sur cinq ans) à des projets de transport du grand Toronto. L'application d'un impôt sur les concentrations commerciales aux propriétaires de biens de grande superficie à des fins commerciales s'explique du fait qu'ils profitent grandement des investissements gouvernementaux dans l'infrastructure des réseaux de transport et qu'ils créent le besoin d'apporter des améliorations en ajoutant à la congestion de la circulation dans la région du grand Toronto.

Cependant, l'une des politiques du gouvernement provincial est de ne pas affecter les recettes à des fins particulières. Donc, que l'impôt sur les concentrations commerciales soit approprié ou non, il n'y a aucune garantie que les recettes qu'il générera seront utilisées pour améliorer l'infrastructure des réseaux de transport dans la région du grand Toronto. Cela n'est pas conforme au concept visant à faire payer les bénéficiaires.

Fait plus important, le gouvernement provincial prélève un impôt sur les biens immeubles - la principale source de

recettes des municipalités. Cette intrusion dans les pouvoirs fiscaux municipaux traditionnels vient contrecarrer les initiatives prises en vue de clarifier le rapport provincial-municipal en matière de financement. Du point de vue de la reddition de comptes, il est essentiel que chaque palier de gouvernement ait des domaines d'imposition relativement clairs de sorte que le public puisse comparer les recettes générées aux services fournis par chaque palier de gouvernement.

Recommandation du Comité

24. La responsabilité de l'impôt sur les concentrations commerciales devrait être confiée aux municipalités.

6.7 Taxes environnementales

Les taxes environnementales ont un avantage unique par rapport aux autres formes d'imposition en ce sens qu'elles ne sont pas considérées comme étant aussi néfastes à l'économie que d'autres (p. ex. les impôts sur le revenu). De plus, ces taxes peuvent être mieux ciblées que bon nombre des règlements actuels ayant pour objectif de limiter la pollution. Cependant, compte tenu du volume de déversements et de la responsabilité incombant principalement au gouvernement provincial en matière de lutte contre la pollution, l'application de ces taxes par les municipalités serait probablement limitée.

Recommandation du Comité

25. Le Comité reconnaît que l'imposition peut être utile pour réduire la détérioration de l'environnement. Si un objectif

local pertinent peut être réalisé, les municipalités devraient obtenir l'autorisation d'imposer les taxes environnementales appropriées.

6.8 Taxe d'hôtellerie

Une taxe sur les chambres d'hôtel et de motel pourrait être imposée à l'échelle locale à la discrétion des municipalités ou à l'échelle provinciale et redistribuée au palier municipal. Ces taxes d'hôtellerie sont très populaires aux États-Unis mais d'usage limité au Canada. La communauté urbaine de Toronto a soulevé la possibilité de l'imposition d'une telle taxe dans son rapport intitulé The Crumbling Financial Partnership.[22] Bien que les hôtels et les motels paient des impôts fonciers, on peut soutenir que ces impôts sont insuffisants pour couvrir le coût des services municipaux utilisés par les touristes et les gens d'affaires qui occupent les chambres. D'un autre côté, le tourisme et les voyages d'affaires constituent d'importantes sources de recettes et d'emploi pour les municipalités ainsi que pour la province dans son ensemble. Si le coût des services est couvert par les impôts fonciers et les impôts sur les commerces payés par le propriétaire de l'hôtel ou du motel, alors une taxe d'occupation pourrait être inutilement décourageante pour l'industrie hôtelière.

---

22 Communauté urbaine de Toronto, The Crumbling Financial Partnership: Metropolitan Toronto's Response to Provincial Retrenchment (Toronto: Management Services Department), p. 47.

Recommandation du Comité

26. Les municipalités devraient obtenir l'autorisation d'imposer une taxe d'hôtellerie à la discrétion du conseil.

Élargissement des sources de recettes existantes

Une étude de certaines sources de recettes dont jouissent les municipalités indique certaines lacunes ou limitations dans leur capacité de contribuer aux finances municipales. Certains des problèmes remontent à bien longtemps, par exemple les limites imposées sur les droits de délivrance des permis; d'autres illustrent le manque d'adaptabilité du système législatif actuel. Tout élargissement de la capacité fiscale municipale dans ces domaines devrait être conforme aux critères notés précédemment dans ce chapitre.

6.9 Impôts extraordinaires

Les impôts extraordinaires sont en général des frais demandés ou prélevés sur un bien-fonds existant pour financer des immobilisations supplémentaires ou améliorer celles déjà en place. Ils visent à imputer les coûts de l'amélioration à ceux qui en bénéficient, par exemple lorsqu'un autobus dessert un quartier particulier. L'impôt imputé sur les biens-fonds desservis d'un secteur défini est généralement établi en fonction de la longueur de la façade, de la superficie du terrain ou de la valeur imposable du bien-fonds. Il ne représente pas une très grande part du total des fonds réunis à des fins d'immobilisations.

Les impôts extraordinaires ne sont pas une mesure d'imposition très répandue à l'heure actuelle et ce, pour

deux raisons. Premièrement, seules les municipalités de palier inférieur ont le pouvoir de prélever ces impôts. Il est probable que les paliers supérieurs considéreraient les impôts extraordinaires comme un outil efficace pour le financement des services et qu'ils y auraient plus recours que les paliers inférieurs.
Deuxièmement, le système législatif est relativement restrictif en ce qui concerne les fins auxquelles les impôts extraordinaires peuvent être levés et la base de leur perception. Les impôts extraordinaires sont actuellement limités au financement des coûts d'immobilisations occasionnés par la mise en place ou l'élargissement d'un service public (comme les services d'eau et d'égout, l'électricité, l'éclairage des rues et le réseau de transport), ou au financement du déficit de fonctionnement d'un service d'autobus public pour une région donnée. Les impôts extraordinaires, lorsqu'ils sont prélevés, doivent s'appliquer à tous les biens-fonds imposables de la région définie. La municipalité n'est pas autorisée à isoler les bénéficiaires si certaines catégories de contribuables profitent plus que d'autres des services.

Par contre, les redevances extraordinaires, qui ne peuvent être perçues que pour les coûts d'immobilisations des services d'eau et d'égout, permettent aux municipalités d'une région de définir la ou les catégories de bâtiments nécessitant l'accroissement de la capacité d'un service. Les propriétaires de ces bâtiments sont alors imposés pour une partie ou la totalité du coût de l'accroissement de la capacité du service visé.

S'ils étaient plus adaptables, les impôts extraordinaires pourraient constituer une source de recettes municipales considérable pour la prestation des services des équipements

publics et des services publics et récréatifs. Ils permettraient aux municipalités de s'en tenir plus étroitement à une politique de frais d'utilisation lorsqu'il n'est pas possible d'imposer des frais d'utilisation mais que la prestation d'un service profite clairement à une région ou à une catégorie de bâtiments définie.

Recommandations du Comité

27. Les municipalités de palier supérieur devraient avoir la possibilité de percevoir des impôts extraordinaires.

28. On devrait accorder aux municipalités plus de liberté en ce qui concerne les services pour lesquels elles peuvent prélever des impôts extraordinaires et les motifs de perception de ces impôts.

6.10 Imposition des services publics

Pratique actuelle

L'article 161 de la Loi sur les municipalités stipule que les compagnies de téléphone et de télégraphe de l'Ontario paient à la municipalité un impôt de 5 pour 100 de leurs recettes brutes tenant lieu d'une évaluation du nombre de poteaux et de lignes téléphoniques. Le calcul de cet impôt est en fonction d'une entente conclue vers le milieu des années 70. Les autres services, notamment le gaz naturel et la câblodistribution, ne paient pas les droits de passage publics.

Le lancement sur le marché des téléphones cellulaires et l'arrivée de nouveaux fournisseurs d'équipement de location ont créé un problème de partage des recettes entre les

municipalités. À l'heure actuelle, cet impôt est calculé d'après un certain nombre de téléphones loués à Bell Canada et 30 compagnies de téléphone indépendantes. Cela favorise les petites municipalités car leurs résidents ont tendance à louer des téléphones, tandis que les habitants des municipalités urbaines sont plus enclins à acheter l'équipement et à se procurer des téléphones cellulaires. En raison de cette tendance, ce sont les municipalités rurales qui perçoivent une part toujours grande des recettes provenant de l'imposition des compagnies de téléphone.

En outre, les changements rapides survenus dans le domaine des communications ces dernières années, par exemple les télécopieurs et les satellites, ont considérablement changé le contexte dans lequel cet impôt était censé être appliqué à l'origine.

Changements possibles et leurs conséquences

Les municipalités et les associations municipales ont récemment déclaré que les exploitants de services de câblodistribution devraient également être imposés en fonction de leurs recettes brutes. Cette méthode est en vigueur au Québec, où le taux d'imposition varie selon les recettes de la compagnie de câblodistribution : 2 pour 100 si les recettes brutes sont de moins de 5 millions de dollars, et 3 pour 100 de plus sur les recettes excédant 5 millions de dollars. En Colombie-Britannique, les compagnies de télécommunications paient un impôt de 1 pour 100 au lieu de l'impôt sur les commerces et de l'impôt foncier généraux. Dans d'autres provinces, la plupart des systèmes de télécommunications appartiennent au gouvernement provincial et les municipalités reçoivent des subventions tenant lieu d'impôt.

Quelque 20 millions de dollars pourraient être générés pour les municipalités ontariennes si un impôt de 5 pour 100 sur les recettes brutes était appliqué aux activités de câblodistribution. Il se peut que les exploitants de services de câblodistribution assument une partie de cet impôt mais, étant donné que cette industrie et ses prix sont réglementés, il serait en grande partie transféré aux consommateurs.

La définition d'une compagnie de télécommunications, l'assiette fiscale et le taux d'imposition même devraient être examinés. On pourrait accroître les recettes provenant de ces compagnies en y ajoutant les revenus des compagnies de téléphone provenant de la transmission de données et de la transmission vidéo ainsi qu'en imposant les services de câblodistribution et les autres compagnies de téléphone, comme Unitel.

D'autres provinces, notamment le Québec et la Colombie-Britannique, utilisent un concept semblable pour les gazoducs. Encore là, en raison de la réglementation des prix, la grande partie de l'impôt serait probablement transférée aux consommateurs. Comme le gaz naturel est un bien plus essentiel que le câble, l'ampleur du transfert serait plus importante.

Recommandations du Comité

29. Un nouvel impôt sur les télécommunications comprenant l'imposition des compagnies de câblodistribution devrait être mis sur pied pour résoudre les problèmes croissants du système d'imposition actuel et pour accroître les recettes.

30. **La possibilité d'utiliser le concept des recettes brutes pour d'autres services publics comme les compagnies de gaz naturel devrait être étudiée.**

6.11 Paiements tenant lieu d'impôt

Pratique actuelle

En général, la province effectue des paiements tenant lieu d'impôt pour les biens-fonds provinciaux utilisés à ses propres fins situés dans des municipalités locales. Ces paiements sont calculés selon la valeur imposable attribuée du bien-fonds multipliée par les taux du millième commerciaux à des fins locales et municipales de palier supérieur. Cependant, pour certains biens-fonds, comme les universités, les hôpitaux et les établissements correctionnels, qui n'ont pas d'équivalents dans le secteur privé et qui sont difficiles à évaluer, les paiements sont calculés au taux de 75 $ par personne ou par lit imposé. Les municipalités qui ont des établissements de ce genre dans leurs limites soutiennent qu'ils entraînent des coûts de services plus élevés que les biens-fonds commerciaux semblables, même si les paiements effectués par la province sont beaucoup moins élevés.

On pourrait dire qu'il serait plus juste d'établir les paiements tenant lieu d'impôt concernant les universités, hôpitaux, prisons, établissements correctionnels et hôpitaux psychiatriques subventionnés par le gouvernement provincial en fonction de la valeur imposable de ces établissements multipliée par le taux du millième, plutôt que de s'en tenir à l'actuel système de 75 $ par personne ou par lit imposé.

Au Québec, les transferts tenant lieu d'impôt pour la plupart des biens-fonds provinciaux sont équivalents à 100 pour 100 des impôts qui seraient payés si ces biens-fonds étaient imposables. Pour les collèges communautaires, universités et hôpitaux, le transfert est de 80 pour 100 de l'impôt; et pour les écoles (qui appartiennent au gouvernement provincial plutôt qu'aux municipalités au Québec), il est de 50 pour 100. En Nouvelle-Écosse, les transferts tenant lieu d'impôt sur les biens-fonds des ministères provinciaux sont égaux au montant intégral des impôts qui seraient payables si ces biens-fonds appartenaient à des particuliers. D'autres transferts tenant lieu d'impôt sont payés sur les biens-fonds résidentiels de tous les hôpitaux et établissements d'enseignement postsecondaire au taux de 40 pour 100 du montant total des impôts qui seraient normalement exigibles.

Recommandation du Comité

31. Les paiements tenant lieu d'impôt en vertu de l'article 160 de la Loi sur les municipalités sur les biens-fonds appartenant au gouvernement provincial devraient être remplacés par des paiements effectués en fonction de l'évaluation ou du taux du millième.

6.12 Recettes générées par les frais d'utilisation

Depuis un certain temps, les frais d'utilisation font partie du mode de financement des administrations locales. Selon la municipalité concernée, ils représentent entre 10 et 20 pour 100 de ses recettes totales. Ces frais ont un double objectif : générer des recettes et répondre à la demande de services publics. Les frais d'utilisation

peuvent être imposés aux services de loisirs et aux services culturels tels que les arénas, bibliothèques, piscines, terrains de golf, ainsi qu'aux services d'eau et d'égout, au transport en commun et aux garderies.

Une récente enquête menée auprès des municipalités du Sud de l'Ontario[23] a révélé qu'elles établissaient les frais d'utilisation en fonction du coût moyen des services et que la plupart des frais d'utilisation ne comprenaient pas le coût de remplacement des immobilisations. C'est le conseil local qui décide si les frais d'utilisation doivent couvrir le coût total de la prestation d'un service donné. De plus, les frais d'utilisation ne sont pas automatiquement affectés au financement du service pour lequel ils sont imposés. En général, ils sont plutôt versés au fonds d'administration général de la municipalité.

Le Comité estime qu'étant donné que les municipalités ne sont pas responsables de la redistribution du revenu, elles font un usage plus efficace des frais d'utilisation qu'elles imposent pour financer leurs services que ne le font les autres paliers de gouvernement.

En vertu du modèle de tarification du Québec, des frais peuvent être imposés dans tous les cas où un utilisateur particulier jouit d'un avantage quantifiable, par exemple l'usage des routes. Les frais d'utilisation des routes pourraient répondre à deux problèmes : ils limiteraient l'accès à des secteurs très urbanisés, allégeant ainsi la congestion routière du centre-ville, les problèmes de

---

23 Mark Sproule-Jones et John White, "The Scope and Application of User Charges in Municipal Governments", Canadian Tax Journal 37, n° 6, novembre-décembre 1989, p. 1484.

stationnement et les préoccupations d'ordre environnemental; et ils financeraient la réfection des routes endommagées par les camions lourds dans les banlieues et les régions rurales. Une autre option serait pour un comté ou une région d'établir des frais d'utilisation annuels distincts, en fonction du tonnage, pour les véhicules commerciaux qui sont les principaux usagers du réseau routier du comté ou de la région.

Recommandations du Comité

32. Les municipalités devraient avoir une plus grande marge de manoeuvre en ce qui a trait aux frais d'utilisation afin de réduire les coûts qu'elles doivent assumer.

33. Lorsqu'elles établissent des frais d'utilisation, les municipalités devraient garder à l'esprit les conditions suivantes : les avantages doivent être quantifiables et avoir peu de retombées; le montant des frais devrait être basé sur la capacité du consommateur de se passer du service ou bien proposé; et les frais devraient être conçus de façon à maximiser la responsabilité.

6.13 Droits de permis

Les droits de permis peuvent être vus comme un moyen de recouvrer les coûts de délivrance des permis et de réglementation de l'activité faisant l'objet de ces permis. À l'heure actuelle, les droits maximums de certains permis sont établis par la loi et, dans de nombreux cas, même les coûts de réglementation ne peuvent être recouvrés.

Recommandation du Comité

34. **Les municipalités doivent avoir la possibilité de recouvrer en entier les frais d'administration, de délivrance et d'application au moyen des droits de permis.**

CHAPITRE 7

LE FINANCEMENT AUX FINS DE LA FORMATION DE CAPITAL

7.1 Besoins en matière d'infrastructure

Récemment, un certain nombre d'études ont fait état des pressions que connaissent les administrations municipales pour répondre aux besoins en matière d'infrastructure. Par exemple, on estime que l'Ontario devra effectuer des travaux d'amélioration de ses immobilisations de plus de 12 milliards de dollars au cours des dix à quinze prochaines années pour remplir les obligations prises dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Dans une récente étude faite par des experts-conseils sur les besoins en matière d'infrastructure dans la région du Grand Toronto, il est estimé qu'il faudra peut-être investir environ 3,6 milliards de dollars dans les réseaux d'égouts et d'approvisionnement en eau d'ici 2021 pour répondre aux besoins de la population croissante. Selon la même étude, des fonds supplémentaires de 28 milliards de dollars seront nécessaires pour apporter des améliorations à l'infrastructure en matière de transport d'ici 2021. Il existe également d'autres domaines dans lesquels il faudra investir, notamment les foyers pour les personnes âgées, les casernes de pompiers et les postes de police et les installations culturelles et de loisir comme les bibliothèques.

Les besoins du système d'éducation en matière d'infrastructure ont également des répercussions importantes sur les municipalités puisque les conseils scolaires partagent l'assiette fiscale avec ces dernières. Le ministère de l'Éducation s'est engagé à libérer, entre 1989

et 1993, 1,5 milliard de dollars pour financer les projets d'immobilisations au rythme de 300 millions de dollars par année. On prévoit qu'il faudra également effectuer des réparations et des rénovations de l'ordre de 20 milliards de dollars aux écoles existantes.

Les dépenses nécessaires pour les dix prochaines années sont réparties presque également entre la réfection de l'infrastructure déjà en place et la construction d'une nouvelle infrastructure pour répondre aux besoins découlant de la croissance. Il est évident que pour répondre de façon adéquate aux besoins en matière d'infrastructure, on devra accorder aux municipalités une plus grande marge de manoeuvre dans l'emploi de leurs instruments de financement.

7.2 Gestion des biens

Les municipalités détiennent des intérêts considérables dans des terrains et des immeubles, comme les hôtels de ville autonomes. Dans bon nombre de cas, les édifices municipaux disposent de trop d'espace et pourraient s'autofinancer si cet espace excédentaire était loué. Les recettes provenant des loyers commerciaux et résidentiels pourraient aider à payer une partie des frais généraux d'administration et agrandir par la même occasion l'assiette fiscale.

L'utilisation plus judicieuse des biens est un objectif désirable sur le plan économique. Toutefois, si les municipalités concurrencent le secteur privé dans la prestation de certains services, il y aura très certainement des plaintes relativement au fait que la concurrence dans certains secteurs est subventionnée à même les impôts.

7.3 Ententes entre les secteurs public et privé

On peut encourager les municipalités à entreprendre des projets conjoints avec le secteur privé pour fournir certains éléments d'infrastructure. Ces projets feraient toutefois l'objet de conditions pour protéger l'intérêt public.

La perception actuelle est que le gouvernement provincial et les municipalités ne veulent pas ou ne peuvent pas financer les coûts de tous les éléments d'infrastructure que les électeurs semblent désirer ou qui sont considérés comme désirables par certaines parties intéressées. C'est la raison pour laquelle le secteur privé s'est informé de la possibilité d'entreprises conjointes pour la prestation de services qui, jusqu'à dernièrement, avaient été fournis par le secteur public. Les réactions aux propositions spécifiques présentées, comme l'expansion de la route du métro dans North York par un consortium de promoteurs privés ou la construction d'un aqueduc à Waterloo par une importante société, ont été partagées.[24]

En général, ce genre de proposition est évalué individuellement étant donné que la prestation de services conjointement avec le secteur privé est peu usitée. Les

---

[24] En ce qui a trait à la question du métro à North York, voir l'article intitulé "Private group proposes subway line along Sheppard" dans le Globe and Mail du 15 novembre 1989 en page A15, et la chronique de Michael Valpy du 16 novembre 1989, "Ominous proposal for public transit", dans laquelle on discute des répercussions de ce projet sur le plan officiel de North York. Pour ce qui est de la question de l'aqueduc, voir l'article "Region to use river water in 1991" dans le Kitchener-Waterloo Record du 27 mai 1988, et "Long-term Water Supply Options", publié par la municipalité régionale de Waterloo (RC-89-15) dans lequel on demande à la province d'étudier la question.

questions soulevées[25] dans le cadre de telles propositions peuvent être résumées comme suit :

- Les biens et les services devraient-ils être fournis par le secteur public ou l'administration municipale devrait-elle mettre en place une réglementation et un système de subventions des entreprises privées ou conclure des contrats avec ces dernières?

- Si le secteur public prend en charge la fourniture des biens et des services, cela devrait-il se faire de façon interne ou indépendante (c.-à-d. la fourniture des services sera-t-elle assurée par l'administration municipale ou par une entité séparée)?

- Si la fourniture des biens et des services devait se faire par un organisme distinct, quels seraient le pourcentage d'intérêt détenu par l'administration municipale, les modalités de création, de gestion et de reddition des comptes, etc.?

Malgré la tendance actuelle en faveur de la privatisation, il existe plusieurs raisons valables pour lesquelles le secteur public devrait continuer à fournir ces services. Les points suivants devraient être pris en considération avant d'encourager tout projet conjoint :

- le système fiscal fédéral en ce qui a trait aux services publics provinciaux et municipaux est désavantageux pour le secteur privé (les sociétés de services publics n'ont pas à payer l'impôt sur les sociétés);

- les coûts d'emprunt sont inférieurs pour les titres d'emprunt qui sont appuyés par le pouvoir fiscal du gouvernement provincial et des administrations municipales, même lorsqu'on les compare aux conditions les plus avantageuses que peuvent obtenir le secteur privé;

- le public s'inquiète du fait que le secteur privé ne respecte pas les règlements environnementaux en matière d'élimination des déchets, un phénomène qui a fait l'objet de plusieurs rapports; et

---

25 Prichard, J.R.S., Crown Corporations in Canada, Butterworths, Toronto, 1983.

- on craint de perdre éventuellement l'expertise et les compétences nécessaires pour évaluer les solutions de rechange si la prestation des services est entièrement assurée par le secteur privé.

On peut également considérer la prestation de services privés dans certains secteurs comme un transfert de la prise de décisions d'un domaine à un autre. Il existe des différences importantes entre le domaine politique et l'entreprise privée; en effet, le public n'a généralement pas accès aux raisons qui ont motivé les décisions prises par les entreprises.[26]

Un obstacle majeur limitant le recours aux ententes entre les secteurs privé et public est la nature restrictive de la Loi sur les municipalités. La doctrine du "pouvoir exprès" peut limiter les options valables qui s'offrent aux municipalités pour trouver des solutions innovatrices. Parmi les solutions qui pourraient être envisagées, mentionnons la possibilité pour les municipalités de louer des installations pour une période donnée auprès de promoteurs en échange de l'apport de modifications de zonage à une date ultérieure prédéterminée.

D'autres problèmes auxquels doivent faire face les municipalités découlent de l'application actuelle de l'article 36 de la Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire.

Les dispositions de cet article devaient servir d'outils pour l'aménagement. Au lieu de cela, les municipalités s'en sont servi comme outils de financement aux fins de l'augmentation de la densité. On accroît la densité permise

---

26 Starr, Paul., The Limits of Privatization, Economic Policy Institute, Washington (D.C.), 1987, p.11.

pour les promoteurs en échange de l'utilisation d'installations, de la prestation de services ou d'argent. L'application des dispositions de l'article 36 à cette fin en a limité l'efficacité en matière d'aménagement. Cela ne veut pas dire que l'augmentation de la densité soit inappropriée mais bien qu'il devrait y avoir une séparation plus claire entre les processus de financement et d'aménagement.

Recommandations du Comité

35. **La province devrait envisager d'accorder une plus grande marge de manoeuvre aux municipalités pour qu'elles puissent prendre des mesures innovatrices en matière de gestion des biens et entreprendre des projets conjoints avec le secteur privé.**

36. **L'article 36 de la Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire devrait être révisé pour s'assurer que les dispositions énoncées servent d'outils d'aménagement. Des outils de financement similaires devraient être offerts aux municipalités, qu'elles soient de palier supérieur ou inférieur.**

7.4 Redevances d'exploitation

La Loi de 1989 sur les redevances d'exploitation donne aux municipalités le pouvoir d'imposer des redevances sur toute forme d'exploitation afin de financer les coûts nets des immobilisations relatifs à la croissance. Cette nouvelle loi prévaut sur les dispositions de la Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire qui s'appliquaient dans le passé relativement à l'impôt pour le lotissement.

En plus de percevoir des redevances d'exploitation, la Loi autorise les municipalités à conclure des ententes de financement initial avec les promoteurs. En vertu de ces ententes, les promoteurs fournissent à l'avance des services ou versent des paiements en espèces pour pouvoir aménager leurs terrains plus tôt que prévu dans les plans de viabilisation d'une municipalité. Avec le temps, les municipalités remboursent aux promoteurs les coûts additionnels versés et ce, à même les redevances d'exploitation perçues d'autres propriétaires fonciers qui profitent de ces services.

La perception de redevances d'exploitation conjuguée aux autres recommandations du Comité relativement au financement de l'infrastructure donneraient aux municipalités la marge de manoeuvre et les outils nécessaires pour répondre aux besoins importants qu'elles éprouvent en matière d'infrastructure. Il est toutefois important de noter que l'utilisation de divers outils de financement ne devrait pas entraîner une double imposition de l'exploitation. Par exemple, on ne devrait pas appliquer des tarifs spéciaux aux éléments d'infrastructure qui ont été entièrement financés grâce aux redevances d'exploitation.

7.5 Emprunts à long terme aux fins de la formation de capital

Les municipalités ont actuellement la possibilité de faire des emprunts pour financer les projets d'immobilisations. Normalement, les emprunts devraient se limiter à un montant pour lequel le service de la dette n'excédera pas 20 pour 100 des dépenses de fonctionnement de la municipalité.

Dans le passé, l'emploi de titres d'emprunt par les municipalités était très restreint. Cette situation demeure encore aujourd'hui, car les mesures législatives qui limitent les titres d'emprunt dont peuvent faire usage les municipalités n'ont pas été modifiées pour refléter l'évolution du marché des capitaux. En outre, les mesures législatives actuellement en vigueur exigent que les municipalités obtiennent l'approbation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario pour chaque projet financé par un emprunt.

Sur la base de ces données, le Comité de travail sur les politiques municipales d'investissement et d'émission de titres d'emprunt a été créé dans le but d'élaborer des propositions qui permettraient aux municipalités de tirer avantage de certains des nouveaux outils offerts sur le marché des capitaux et de simplifier le processus d'approbation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Le Comité était composé de représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario, de l'Association des courtiers en valeurs mobilières et de membres du personnel du ministère du Trésor et de l'Économie et du ministère des Affaires municipales.

Un des changements les plus importants proposés par le Comité serait le remplacement du processus actuel d'examen de la Commission des affaires municipales, qui doit examiner chaque projet avant de donner son approbation, par un système fondé sur une limite globale d'emprunt pour chaque municipalité. Les changements proposés élimineraient également certaines des restrictions imposées sur l'émission de débentures en devises étrangères et permettraient aux municipalités de se protéger contre les fluctuations du taux

de change et des taux d'intérêt grâce aux échanges financiers.

Les propositions du Comité ne permettraient pas aux municipalités d'emprunter des sommes plus élevées que celles actuellement permises en vertu des mesures législatives en vigueur, mais elles aideraient à réduire le travail du personnel dans le cadre des procédures actuelles. Elles donneraient également aux municipalités une plus grande marge de manoeuvre dans leur gestion fiscale.

Recommandation du Comité

37. Le gouvernement de l'Ontario devrait suivre les recommandations du Comité de travail sur les politiques municipales d'investissement et d'émission de titres d'emprunt.

Capacité des municipalités de financer une plus grande partie des coûts d'immobilisations grâce aux emprunts

Dans le document budgétaire E du budget provincial de 1989, on avançait que les municipalités possédaient un pouvoir d'emprunt considérable pour financer la construction de l'infrastructure dont elles ont besoin. Cette affirmation était fondée sur le fait que les frais relatifs à la dette ne représentaient que 7 pour 100 des dépenses de fonctionnement, ce qui est loin de la limite de 20 pour 100 normalement recommandée. Le document révélait également l'existence de réserves importantes, entre autres des fonds mis de côté pour des projets prévus à des dates ultérieures et pour les congés de maladie. Cela constitue toutefois une vue d'ensemble des finances des municipalités; un examen des créances par secteur municipal et des ressources totales

affectées à la formation de capital présente un tableau très différent.

Le tableau 7-1 constitue une analyse sectorielle de la capacité d'emprunt des municipalités suivant la règle des 20 pour 100 des dépenses du fonds d'administration.

Les chiffres de ce tableau laissent supposer que la capacité d'emprunt est plus limitée dans les régions de palier supérieur, qui sont celles qui éprouvent les plus grands besoins en matière de financement de l'infrastructure. Le tableau indique également la capacité d'emprunt des municipalités si elles appliquent la règle des 20 pour 100 à leurs recettes directes.

Les recettes directes peuvent permettre de mieux mesurer la capacité d'emprunt des municipalités que les dépenses du fonds d'administration, car elles représentent les fonds contrôlés directement par les municipalités. Les dépenses du fonds d'administration sont en grande partie constituées d'éléments sur lesquels les municipalités n'ont aucun contrôle. Par exemple, si une municipalité doit augmenter ses dépenses d'aide sociale générale, les paiements de transfert qu'elle reçoit du gouvernement provincial augmenteront également. Cela aura pour effet d'accroître la capacité d'emprunt de la municipalité, même si cette dernière se trouve dans une situation financière moins solide.

Tableau 7-1
Situation de la capacité d'emprunt à la fin de 1988
(en millions de dollars)

	Selon la règle de 20 % des dépenses du fonds d'adm.	Selon la règle de 20 % des recettes directes
Sud		
Comm. urb. de Toronto		
Palier supérieur	1 553	640
Palier inférieur	409	184
Régions		
Palier supérieur	749	(322)
Palier inférieur	1 555	1 135
Cités*	785	286
Comtés		
Palier supérieur	524	189
Palier inférieur**	591	292
Total	6 166	2 404
Nord		
Région de Sudbury		
Palier supérieur	38	(33)
Palier inférieur	80	45
Cités dans les districts	243	33
Autres dans les districts	313	114
Total	674	159
Total à l'échelle provinciale	6 840	2 564

* À l'exclusion des cités de la communauté urbaine de Toronto et dans les régions.
** À l'exclusion des cités.

Le tableau 7-2 représente la situation des réserves. Bien que ces réserves soient de l'ordre de 3 milliards de dollars, plus du tiers de cette somme est destinée à des fins autres que la formation de capital, comme les congés de maladie des employés et les prestations de retraite supplémentaires. Une autre portion importante de ces fonds est affectée aux travaux en cours. Ces chiffres indiquent que la capacité d'emprunt pour le financement de l'infrastructure n'est pas aussi grande qu'une vue d'ensemble de la situation le laisse croire. On pourrait

augmenter la marge de manoeuvre en établissant une nouvelle façon de répartir la capacité d'emprunt entre les paliers supérieur et inférieur.

Tableau 7-2
Solde des réserves et des fonds de réserves des municipalités à la fin de 1988 (en millions de dollars)

	Comm. urb. de Toronto		Régions		Total à l'échelle provinciale
	Sup.	Inf.	Sup.	Inf.	
Dépenses en immobilisations	172	112	231	363	1 145
Impôts pour le lotissement	0	71	229	452	838
Autres fins	115	212	211	263	1 070
Total	287	395	671	1 078	3 053

Bien que la réorientation des rôles et des responsabilités des municipalités décrite au chapitre 3 puisse ou non avoir des répercussions sur la capacité des municipalités de rembourser leurs dettes, elle aurait des effets sur l'application de la règle des 20 pour 100 pour l'établissement de la capacité d'emprunt. La diminution des responsabilités financières des municipalités prévue dans le cadre de cette réorientation entraînerait une réduction de la capacité d'emprunt équivalente à 20 pour 100 de cette diminution. Il faudrait donc établir une nouvelle règle qui s'appliquerait à toutes les municipalités en ce qui a trait à la capacité d'emprunt permise. Une des possibilités proposées serait de permettre l'emprunt d'une somme pour laquelle le service de la dette ne dépasserait pas un pourcentage donné des recettes directes municipales.

Actuellement, si on calcule 35 pour 100 des recettes directes de fonctionnement, on arrive à une capacité d'emprunt global pour les municipalités équivalente à celle qu'on obtient actuellement en suivant la règle des 20 pour 100 des dépenses de fonctionnement. Ce mode de calcul n'encouragerait pas les municipalités à recourir davantage à l'emprunt, mais cela leur permettrait plutôt de garder une certaine marge de manoeuvre en matière de financement dans le cadre de la réorientation des rôles et responsabilités.

Recommandation du Comité

38. **Étant donné la réorientation des rôles et des responsabilités proposée, la règle pour l'établissement de la capacité d'emprunt recommandée par la Commission des affaires municipales de l'Ontario devrait être révisée et s'appliquer aux recettes directes municipales.**

CHAPITRE 8

LA MISE EN OEUVRE D'UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

À la suite de ses délibérations, le Comité a établi un large cadre de travail sur la façon de répartir les rôles entre chacun des paliers de gouvernement, ainsi que des principes généraux de financement pour accomplir les tâches associées à ces rôles. Il est toutefois nécessaire d'examiner plus en détail les responsabilités s'y rattachant afin de poursuivre le processus de réorientation amorcé. Pour ce faire, il faudrait établir une liste détaillée de tous les services et programmes auxquels les municipalités participent, ainsi que des renseignements sur leurs responsabilités actuelles, la marge de manoeuvre dont disposent les municipalités dans la prestation du service ou du programme (ou, inversement, dans quelle mesure la prestation de ce service ou programme est réglementée par le gouvernement provincial) et les ententes de financement qui sont actuellement en vigueur.

Cet examen exhaustif donnerait aux deux paliers de gouvernement un tableau complet des répercussions de tout transfert de responsabilités. On pourrait alors conclure de nouvelles ententes en se fondant sur cette information et sur les principes énoncés au chapitre 2.

Cette étape nécessaire pourrait être amorcée en même temps que se tiennent des audiences publiques sur le présent rapport. En outre, le gouvernement provincial pourrait entreprendre immédiatement l'examen des services qui, selon le présent rapport, resteront probablement une responsabilité partagée et ce, en vue de simplifier les exigences en matière de rapports.

Bien que la répartition des responsabilités devrait répondre de façon plus appropriée aux besoins que l'ancien système, il serait recommandé d'accorder une aide pour une période allant jusqu'à cinq ans pour faciliter la transition. Cette aide servirait à protéger les habitants et les entreprises des municipalités les plus touchées par cette restructuration contre des augmentations soudaines et importantes des impôts fonciers. Quelle que soit la répartition du financement qui sera établie entre le gouvernement provincial et le secteur municipal dans son ensemble, il résultera de la réorientation des rôles et des responsabilités une redistribution importante des responsabilités financières entre les compétences municipales ainsi qu'entre les paliers supérieurs et inférieurs.

Une aide visant à faciliter la transition devrait être fournie lorsqu'une compétence éprouve une importante perte nette dans le cadre de la réorientation. Par exemple, il pourrait être approprié d'offrir une aide dans les cas où les dépenses du palier inférieur augmentent considérablement et que celles du palier supérieur demeurent les mêmes ou augmentent elles aussi. Toutefois, une aide ne serait pas offerte si, par exemple, le palier inférieur faisait face à une augmentation de son fardeau financier de 90 $ par ménage tandis que le fardeau financier du palier supérieur diminuait de 90 $ par ménage.

Pour que cette méthode fonctionne de façon efficace et n'engendre pas une augmentation générale des impôts des contribuables, le palier supérieur tout comme le palier inférieur devraient tenir compte dans leurs compétences respectives des répercussions nettes de la réorientation. Cela signifie qu'une municipalité de palier supérieur qui

voit ses besoins de recettes provenant de l'impôt foncier diminuer dans l'ensemble ne devrait pas considérer cette diminution comme une occasion d'utiliser les recettes supplémentaires pour fournir des services nouveaux ou de meilleure qualité. Elle doit plutôt prendre en considération la très probable nécessité d'augmenter les impôts fonciers au palier inférieur.

L'Association des municipalités de l'Ontario pourrait mettre sur pied un programme complet d'information pour faire part aux conseils municipaux de paliers supérieur et inférieur des conséquences pour les contribuables de la nouvelle répartition du fardeau financier entre les deux paliers.

Pour qu'elles puissent planifier leurs nouveaux rôles et responsabilités, tant sur le plan financier que celui des ressources humaines, les municipalités devraient être avisées de toute nouvelle entente au moins neuf mois avant son entrée en vigueur.

Une fois qu'il est établi qu'un palier de gouvernement est chargé de la gestion des politiques et des services et a la responsabilité financière d'un service donné, il peut choisir de conclure une entente avec un autre palier de gouvernement pour la prestation de ce service s'il ne croit pas être l'agent le plus approprié pour le faire. Ces ententes seraient conclues sur la base de la rémunération des services rendus. Toutefois, un palier de gouvernement ne devrait pas s'attendre à ce que l'autre palier le considère comme agent de prestation ni à ce que l'autre palier se considère comme agent de prestation. S'il y a eu un transfert de responsabilité et que le nouveau palier responsable choisit de fournir lui-même le service, il peut

alors conserver le personnel qui assurait auparavant la prestation du service en question.

Si les deux paliers concluent une entente sur la base de la rémunération des services rendus, le contrat doit préciser les attentes du responsable de la gestion des politiques et des services ainsi que les responsabilités de l'agent de prestation. Aux fins de la comptabilité, les frais administratifs pourraient être considérés comme des honoraires versés à l'agent de prestation; si on doit verser des paiements de transfert à des particuliers, ces paiements pourraient être considérés comme des paiements de transfert à des particuliers du palier responsable.

Le Comité est conscient du fait que la réorientation des rôles et des responsabilités entraînerait des transferts de frais et de recettes entre les deux paliers de gouvernement. Cela pourrait se faire dans un cadre fiscal neutre. Le but de cet exercice n'est pas de créer une situation avantageuse pour les deux paliers de gouvernement, mais plutôt de réorienter de manière logique les rôles et les responsabilités. Pour que cette réorientation soit mise en oeuvre, il faudra des négociations entre les municipalités et le gouvernement provincial en vue d'établir un cadre fiscal approprié.

Dans un tel cadre fiscal, les transferts inconditionnels pourraient servir à pondérer les nouvelles ententes. Si, en vertu d'une nouvelle entente proposée, les responsabilités financières de la province augmentaient, le montant des transferts inconditionnels diminuerait. De même, si le palier municipal assumait la responsabilité d'une plus grande part des dépenses, le montant des transferts inconditionnels augmenterait.

Recommandation du Comité

39. **La province devrait adopter la réorientation des rôles et des responsabilités proposée dans le présent rapport et établir, en consultation avec les municipalités, un cadre fiscal pour sa mise en oeuvre.**

ANNEXE 1

Classification des services municipaux selon la catégorie fonctionnelle

Admin. générale (Administration générale) - Membres du conseil; fonctionnaires, services et bâtiments administratifs affectés essentiellement à l'administration générale et dont les dépenses ne peuvent être directement imputées à d'autres fonctions (directeur administratif, bureau du secrétaire, service de la trésorerie, hôtel de ville, etc.); dépenses qui ne peuvent être affectées à d'autres fonctions particulières; contributions aux services publics d'électricité, de gaz et de téléphone.

Pompiers - Pompiers (permanents et auxiliaires); casernes de pompiers; matériel et équipement; services auxiliaires; prévention des incendies et inspections; autres dépenses pour la protection contre les incendies.

Police - Corps de police; bureaux; garages; lieux de détention provisoire; matériel et équipement; animaux policiers; conseils des commissaires de police; systèmes de communication de police.

Protection de la nature - Offices de protection de la nature.

Insp. préventives (Inspections préventives et contrôle) - Inspections des bâtiments et des structures; inspections des clôtures; lutte contre les animaux nuisibles; contrôle des animaux; application des règlements municipaux (lorsqu'il ne s'agit pas d'une fonction d'hygiène publique); commissions de délivrance des permis et licences; lutte contre les inondations et réparations à la suite des dommages causés par celles-ci; fourrières.

Voirie - Artères (Artères, routes de comté, voies de distribution et routes régionales) - Réparation et entretien des chaussées, accotements, bas-côtés, trottoirs et ponts; drains de surface et fossés; patrouilles d'aide aux enfants aux passages pour piétons; marquage routier; panneaux de signalisation; feux de signalisation des passages à niveau.

Voirie - Locale (routes locales) - Réparation et entretien des chaussées, accotements, bas-côtés, trottoirs et ponts; commissions routières des banlieues; drains de surface et fossés; patrouilles d'aide aux enfants aux passages pour piétons; marquage routier; panneaux de signalisation; feux de signalisation des passages à niveau.

Entretien hivernal - Artères - Entretien hivernal (épandage de sel, de sable et déneigement) pour les artères, les routes de comté, les voies de distribution et les routes régionales.

Entretien hivernal - Local - Entretien hivernal (épandage de sel et de sable, déneigement) pour les routes locales.

Transports en commun - Commissions de transports en commun.

Transport des personnes handicapées - Services de transport en commun pour répondre aux besoins des personnes handicapées.

Stationnement - Fonctionnement des bureaux responsables du stationnement; agents de surveillance du stationnement.

Éclairage des rues - Éclairage des rues, routes, ponts, passages inférieurs, etc.

Transport aérien - Commissions d'aéroport; pistes d'atterrissage et aéroports.

Eaux d'égout - Usine - Usines de traitement des eaux d'égout; prévention de la pollution et dépollution.

Eaux d'égout - Enlèvement - Égouts séparatifs; prévention de la pollution et dépollution.

Égouts pluviaux - Artères - Égouts pluviaux des artères, routes de comté, voies de distribution et routes régionales.

Égouts pluviaux - Locaux - Égouts pluviaux des routes locales.

Épuration de l'eau - Usine - Usines d'épuration de l'eau.

Épuration de l'eau - Distribution - Systèmes de distribution de l'eau; conduites d'eau principales.

Enlèvement des ordures - Enlèvement des ordures et des déchets.

Élimination des ordures - Élimination des ordures et des déchets (incinérateurs, dépotoirs et décharges contrôlées).

Services d'hygiène publique - Bureaux de santé; contrôle des maladies vénériennes; contrôle des maladies transmissibles (y compris immunisation et vaccination); soins aux personnes dans le besoin (soins médicaux à l'extérieur des hôpitaux, médicaments); subventions aux organismes de santé bénévoles; soins dentaires dans les écoles.

Insp. d'hygiène publ. (Inspection et contrôle de l'hygiène publique - Inspections de l'eau, des aliments, des

établissements publics de restauration et autres inspections d'hygiène publique; désinfection des locaux.

Hôpitaux - Subventions aux hôpitaux publics; contributions aux hôpitaux appartenant aux municipalités.

Services ambulanciers - Services ambulanciers; contributions aux services d'ambulance privés.

Cimetières - Conseils des cimetières; morgues; contributions aux cimetières privés.

Aide sociale générale - Aide aux chômeurs et aux personnes inaptes au travail (allocations de subsistance, soins aux personnes à charge, transport et réadaptation); conseils d'administration de l'aide sociale.

Aide aux personnes âgées (Foyers) - Foyers pour personnes âgées; logements pour personnes âgées.

Services communautaires - Services d'aide familiale et soins infirmiers aux personnes invalides; subventions aux organismes bénévoles d'aide aux personnes âgées; subventions pour le transport des personnes âgées; activités sociales et de loisir.

Services sociaux à l'enfance - Versements aux sociétés d'aide à l'enfance; subventions aux organismes bénévoles d'aide à l'enfance.

Garderies - Services de garde d'enfants; contributions aux garderies privées.

Parcs - Commissions de gestion des parcs; parcs, terrains de jeu et parcs d'attraction; centres et salles communautaires; patinoires; piscines; stades et centres sportifs.

Loisirs - Subventions aux organismes bénévoles; programmes communautaires et de loisirs; expositions et foires; fêtes publiques; autres dépenses affectées aux loisirs.

Bibliothèques - Conseils des bibliothèques; autres dépenses affectées aux bibliothèques.

Activités culturelles - Zoos, théâtres, auditoriums, salles de concert, galeries d'art, musées et archives; sites historiques; subventions aux organismes bénévoles; autres programmes culturels.

Aménagement et zonage - Plan officiel; services d'aménagement; conseils d'aménagement; comités de dérogation; comités de morcellement des terres; enquêtes et études sur la rénovation urbaine.

Développement économique - Commissions et comités de développement industriel ou commercial; parcs industriels et regroupement des terres à des fins résidentielles, commerciales et industrielles; subventions aux chambres de commerce; zones d'amélioration commerciale; information des touristes et promotion du tourisme; composante commerciale et industrielle du programme de rénovation urbaine.

Logements subventionnés - Logements publics; études sur le logement; contributions aux organismes de logement sans but lucratif et non consolidés.

Agric. et reboisement (Agriculture et reboisement) - Projets de reboisement; lutte contre les mauvaises herbes et abattage des arbres; subventions aux sociétés agricoles.

Drainage souterrain - Drainage souterrain effectué en vertu de la Loi sur le drainage au moyen de tuyaux.

Aménagement des rives - Programmes en vertu de la Loi sur l'aide aux propriétaires riverains.

ANNEXE 2

Méthodologie employée aux fins de l'analyse des responsabilités financières

Dépenses municipales totales actuelles = dépenses municipales totales selon l'information financière déposée en 1988 et redressées pour tenir compte des sous-catégories. Certains rajustements ont également été faits pour éliminer les paiements de transfert et les frais versés entre les municipalités ainsi que les transferts versés aux fonds de réserve.

Sous-catégories et estimations du pourcentage des dépenses totales par secteur qu'elles représentent.

	Fonctionnement (%)	Immobilisations (%)
Routes, égouts, entretien hivernal		
-artères	pal. sup. ou 20	pal. sup. ou 50
-routes locales	pal. inf. ou 80	pal. inf. ou 50
Égouts - usine	60	75
- enlèvement	40	25
Eau - usine	40	60
- distribution	60	40
Aide aux pers. âgées		
-foyers	77	100
-serv. communautaires	23	0

Dépenses municipales nettes actuelles = dépenses municipales totales actuelles moins les transferts pour des secteurs spécifiques, tel qu'indiqué dans l'information financière déposée en 1988. Les paiements de transfert ont été rajustés pour tenir compte des pourcentages des sous-catégories susmentionnés.

Les dépenses municipales nettes pour le transport en commun, les foyers pour personnes âgées, l'aide à l'aménagement des rives et au drainage souterrain ont été calculées en déduisant également les frais payés par les utilisateurs. En ce qui concerne les foyers pour personnes âgées, on a appliqué un taux de transfert correspondant à 70 % des dépenses municipales totales, moins les quotes-parts des utilisateurs.

Dépenses municipales totales recommandées (non incluses dans les états récapitulatifs) = dépenses municipales totales actuelles redressées pour tenir compte de la valeur de la protection policière offerte gratuitement, des transferts aux offices de protection de la nature et des responsabilités assumées par le palier provincial.

La protection policière offerte gratuitement a été évaluée à 100 $ par habitant dans les municipalités qui bénéficient de ce service. Selon le solliciteur général, il faut un constable de l'OPP par 700 habitants et le salaire d'un constable et les coûts associés à son travail s'élèvent à environ 70 000 $ par année.

Les paiements de transfert versés aux offices de protection de la nature en 1988 ont été évalués à 42 758 000 $. Ce chiffre représente le redressement effectué lors de la préparation du document d'information financière des municipalités.

Il est entendu que la province assume le financement des responsabilités qui lui incombent et, par conséquent, ces dernières ne figurent pas dans les dépenses municipales.

Dépenses municipales nettes recommandées = dépenses municipales totales recommandées moins les transferts pour des secteurs spécifiques. Les dépenses municipales nettes pour le transport en commun, les foyers pour personnes âgées et l'aide au drainage souterrain et à l'aménagement des rives sont calculées en déduisant également les frais versés par les utilisateurs. Les transferts spécifiques de l'Ontario ont été calculés en appliquant les taux suivants aux dépenses municipales totales recommandées :

P= responsabilité provinciale, ne comprend aucun élément de dépenses municipales (c.-à-d. non inclus dans les dépenses municipales totales recommandées);

RP= responsabilité partagée, taux de transfert de 50 % (sauf pour le transport en commun où un taux de transfert est appliqué au total des dépenses calculées en déduisant les frais des utilisateurs);

M= responsabilité municipale, aucun transfert effectué.

Tableau A2-1

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES POUR TOUTES LES MUNICIPALITÉS FONCTIONNEMENT (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées**	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	842 117	836 685	841 221	4 536
Pompiers	M	553 666	552 654	553 645	991
Police	RP	987 947	987 047	560 524	(426 524)
Prot. de la nature	RP	34 351	34 295	38 507	4 212
Insp. préventives	M	135 018	133 954	134 960	1 006
Voirie-artères	RP	263 066	172 527	131 442	(41 085)
-locale	M	576 394	380 373	576 219	195 847
Entretien hiv.-artères	RP	56 036	30 366	28 018	(2 348)
-local	M	102 371	57 126	102 371	45 246
Transports en commun	RP	950 243	160 127	163 163	3 036
Stationnement	M	63 667	63 096	63 667	571
Éclairage des rues	M	64 521	63 989	64 338	348
Transport aérien	P	11 433	7 496	0	(7 496)
Eaux d'égout-usine	M	261 001	257 555	260 997	3 442
-enlèvement	M	174 001	171 705	173 998	2 293
Égouts pluviaux-artères	M	4 998	4 721	4 994	274
-locaux	M	46 996	44 491	46 960	2 469
Épuration de l'eau-usine	M	187 754	187 508	187 754	247
-distribution	M	250 339	249 969	250 339	370
Enlèvement des ordures	M	167 940	164 928	167 935	3 007
Élimination des ordures	RP	145 220	139 885	72 601	(67 284)
Serv. d'hygiène publ.	P	208 882	67 029	0	(67 029)
Insp. de l'hygiène publ.	M	18 764	13 489	18 764	5 275
Hôpitaux	P	16 980	16 956	0	(16 956)
Services ambulanciers	P	50 871	21 777	0	(21 777)
Cimetières	M	15 464	15 414	15 448	34
Aide soc. générale	P	870 651	220 836	0	(220 836)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	388 323	76 293	0	(76 293)
Services communautaires	M	115 993	33 386	115 993	82 606
Services sociaux à l'enfance	P	55 072	54 065	0	(54 065)
Garderies	P	203 959	48 396	0	(48 396)
Parcs et loisirs	M	723 521	708 954	721 056	12 102
Bibliothèques	M	260 720	228 459	260 145	31 686
Activités culturelles	RP	92 583	88 676	45 494	(43 182)
Aménagement et zonage	M	111 743	107 947	111 607	3 660
Dév. économique	M	80 438	76 992	79 801	2 809
Logements subventionnés	P	23 952	22 916	0	(22 916)
Agric. et reboisement	M	12 912	10 844	12 633	1 789
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	35 050	729	0	(729)
Total		9 164 957	6 513 661	5 804 597	(709 064)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques, à l'exception des secteurs suivants, pour lesquels les droits d'utilisation ont également été déduits : transports en commun, aide aux pers. âgees (foyers), drain. souterrain/amén. des rives.

** Les transferts se sont appliqués aux dépenses recommandées totales, à l'exception du secteur des transports en commun, pour lequel les droits d'utilisation ont été déduits avant l'application du taux de transfert.

Tableau A2-2

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES POUR LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE TORONTO FONCTIONNEMENT (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées**	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	258 078	257 382	257 942	560
Pompiers	M	178 397	178 331	178 394	63
Police	RP	399 983	399 960	199 992	(199 969)
Prot. de la nature	RP	8 974	8 974	8 376	(598)
Insp. préventives	M	46 937	46 874	46 930	57
Voirie-artères	RP	55 246	44 288	27 616	(16 672)
-locale	M	104 436	83 735	104 436	20 701
Entretien hiv.-artères	RP	8 465	5 539	4 233	(1 306)
-local	M	16 714	10 937	16 714	5 777
Transports en commun	RP	585 738	72 397	78 101	5 703
Stationnement	M	30 047	30 047	30 047	0
Éclairage des rues	M	17 201	16 858	17 201	343
Transport aérien	P	0	0	0	0
Eaux d'égout-usine	M	74 553	73 116	74 553	1 437
-enlèvement	M	49 702	48 744	49 702	958
Égouts pluviaux-artères	M	2	2	2	0
-locaux	M	14 408	14 076	14 408	332
Épuration de l'eau-usine	M	45 408	45 408	45 408	0
-distribution	M	68 112	68 112	68 112	0
Enlèvement des ordures	M	61 421	60 099	61 421	1 322
Élimination des ordures	RP	51 909	51 899	25 955	(25 945)
Serv. d'hygiène publ.	P	61 446	33 010	0	(33 010)
Insp. de l'hygiène publ.	M	9 181	7 999	9 181	1 182
Hôpitaux	P	1 855	1 855	0	(1 855)
Services ambulanciers	P	49 181	21 774	0	(21 774)
Cimetières	M	2	2	2	0
Aide soc. générale	P	328 466	81 663	0	(81 663)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	83 458	18 462	0	(18 462)
Services communautaires	M	24 929	6 514	24 929	18 415
Services sociaux à l'enfance	P	17 045	17 045	0	(17 045)
Garderies	P	107 695	26 681	0	(26 681)
Parcs et loisirs	M	245 203	242 536	244 995	2 458
Bibliothèques	M	105 432	97 495	105 388	7 892
Activités culturelles	RP	45 480	44 910	22 687	(22 223)
Aménagement et zonage	M	26 178	25 841	26 176	335
Dév. économique	M	16 148	16 028	16 039	11
Logements subventionnés	P	8 766	8 736	0	(8 736)
Agric. et reboisement	M	0	0	0	0
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	12	0	0	0
Total		3 206 210	2 167 331	1 758 938	(408 394)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques, à l'exception des secteurs suivants, pour lesquels les droits d'utilisation ont également été déduits : transports en commun, aide aux pers. âgees (foyers), drain. souterrain/amén. des rives.

** Les transferts se sont appliqués aux dépenses recommandées totales, à l'exception du secteur des transports en commun, pour lequel les droits d'utilisation ont été déduits avant l'application du taux de transfert.

Tableau A2-3

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES POUR LES RÉGIONS

FONCTIONNEMENT (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées**	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	315 761	314 291	315 508	1 216
Pompiers	M	226 262	225 787	226 260	473
Police	RP	369 979	369 751	192 997	(176 754)
Prot. de la nature	RP	15 496	15 496	14 800	(696)
Insp. préventives	M	55 459	55 259	55 456	196
Voirie-artères	RP	100 713	70 067	50 323	(19 744)
-locale	M	209 683	145 880	209 614	63 735
Entretien hiv.-artères	RP	26 666	15 200	13 333	(1 867)
-local	M	44 782	25 526	44 782	19 256
Transports en commun	RP	276 274	68 104	64 789	(3 315)
Stationnement	M	17 298	16 734	17 298	564
Éclairage des rues	M	26 002	25 998	26 002	5
Transport aérien	P	4 165	2 449	0	(2 449)
Eaux d'égout-usine	M	120 536	119 285	120 536	1 250
-enlèvement	M	80 357	79 524	80 357	834
Égouts pluviaux-artères	M	1 691	1 540	1 687	147
-locaux	M	17 079	15 561	17 045	1 485
Épuration de l'eau-usine	M	73 704	73 696	73 704	8
-distribution	M	110 556	110 544	110 556	13
Enlèvement des ordures	M	63 916	62 642	63 916	1 274
Élimination des ordures	RP	50 610	49 265	25 305	(23 960)
Serv. d'hygiène publ.	P	65 133	13 405	0	(13 405)
Insp. de l'hygiène publ.	M	7 224	4 176	7 224	3 047
Hôpitaux	P	10 962	10 962	0	(10 962)
Services ambulanciers	P	243	0	0	(0)
Cimetières	M	9 300	9 279	9 298	19
Aide soc. générale	P	319 636	83 465	0	(83 465)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	118 155	23 477	0	(23 477)
Services communautaires	M	35 293	13 428	35 293	21 866
Services sociaux à l'enfance	P	20 455	20 224	0	(20 224)
Garderies	P	67 852	15 436	0	(15 436)
Parcs et loisirs	M	282 248	279 181	281 826	2 645
Bibliothèques	M	93 398	80 847	93 139	12 292
Activités culturelles	RP	27 250	26 104	13 437	(12 667)
Aménagement et zonage	M	58 564	57 495	58 523	1 028
Dév. économique	M	31 587	31 352	31 557	205
Logements subventionnés	P	7 696	7 283	0	(7 283)
Agric. et reboisement	M	5 838	5 410	5 825	415
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	4 968	42	0	(42)
Total		3 372 792	2 544 165	2 260 390	(283 775)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques, à l'exception des secteurs suivants, pour lesquels les droits d'utilisation ont également été déduits : transports en commun, aide aux pers. âgees (foyers), drain. souterrain/amén. des rives.

** Les transferts se sont appliqués aux dépenses recommandées totales, à l'exception du secteur des transports en commun, pour lequel les droits d'utilisation ont été déduits avant l'application du taux de transfert.

Tableau A2-4

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES POUR LES CITÉS DE CONTÉ

FONCTIONNEMENT (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées**	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	86 481	85 906	86 271	365
Pompiers	M	82 983	82 827	82 981	154
Police	RP	123 805	123 424	61 878	(61 546)
Prot. de la nature	RP	3 735	3 687	5 021	1 333
Insp. préventives	M	12 456	12 353	12 433	80
Voirie-artères	RP	19 220	15 152	9 608	(5 544)
-locale	M	76 881	57 227	76 871	19 643
Entretien hiv.-artères	RP	2 685	1 510	1 342	(168)
-local	M	10 740	6 041	10 740	4 699
Transports en commun	RP	63 470	9 981	12 407	2 425
Stationnement	M	11 392	11 392	11 392	0
Éclairage des rues	M	9 322	9 139	9 139	0
Transport aérien	P	1 739	1 525	0	(1 525)
Eaux d'égout-usine	M	25 267	24 966	25 265	299
-enlèvement	M	16 844	16 645	16 844	198
Égouts pluviaux-artères	M	2 732	2 617	2 732	114
-locaux	M	10,928	10 468	10 926	458
Épuration de l'eau-usine	M	37 551	37 551	37 551	0
-distribution	M	25 034	25 034	25 034	0
Enlèvement des ordures	M	17 274	17 170	17 274	104
Élimination des ordures	RP	17 466	17 312	8 733	(8 579)
Serv. d'hygiène publ.	P	23 881	6 743	0	(6 743)
Insp. de l'hygiène publ.	M	93	(19)	93	112
Hôpitaux	P	2 233	2 233	0	(2 233)
Services ambulanciers	P	0	0	0	0
Cimetières	M	1 108	1 108	1 108	0
Aide soc. générale	P	103 377	30 151	0	(30 151)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	38 346	7 155	0	(7 155)
Services communautaires	M	11 454	3 379	11 454	8 075
Services sociaux à l'enfance	P	6 925	6 833	0	(6 833)
Garderies	P	11 345	(253)	0	253
Parcs et loisirs	M	76 197	74 777	76 142	1 366
Bibliothèques	M	29 994	26 328	29 934	3 606
Activités culturelles	RP	11 044	10 275	5 394	(4 881)
Aménagement et zonage	M	8 108	7 861	8 081	220
Dév. économique	M	16 378	16 043	16 223	180
Logements subventionnés	P	2 819	2 605	0	(2 605)
Agric. et reboisement	M	153	63	153	90
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	14	(1)	0	1
Total		1 001 474	767 211	673 022	(94 189)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques, à l'exception des secteurs suivants, pour lesquels les droits d'utilisation ont également été déduits : transports en commun, aide aux pers. âgees (foyers), drain. souterrain/amén. des rives.

** Les transferts se sont appliqués aux dépenses recommandées totales, à l'exception du secteur des transports en commun, pour lequel les droits d'utilisation ont été déduits avant l'application du taux de transfert.

Tableau A2-5

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES
POUR LES CITÉS DE DISTRICT
FONCTIONNEMENT (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées**	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	21 562	21 488	21 548	60
Pompiers	M	24 432	24 427	24 432	5
Police	RP	34 032	33 956	16 956	(17 000)
Prot. de la nature	RP	1 451	1 451	1 688	237
Insp. préventives	M	3 159	3 149	3 159	11
Voirie-artères	RP	4 965	3 852	2 483	(1 370)
-locale	M	19 861	15 409	19 861	4 452
Entretien hiv.-artères	RP	1 827	1 174	914	(260)
-local	M	7 309	4 695	7 309	2 614
Transports en commun	RP	20 757	6 913	6 423	(490)
Stationnement	M	3 038	3 038	3 038	0
Éclairage des rues	M	2 345	2 345	2 345	0
Transport aérien	P	0	0	0	0
Eaux d'égout-usine	M	9 530	9 522	9 530	8
-enlèvement	M	6 353	6 348	6 353	5
Égouts pluviaux-artères	M	573	561	573	12
-locaux	M	2 294	2 246	2 294	48
Épuration de l'eau-usine	M	6 129	6 124	6 129	5
-distribution	M	9 194	9 186	9 194	8
Enlèvement des ordures	M	4 255	4 255	4 255	0
Élimination des ordures	RP	2 937	2 861	1 469	(1 393)
Serv. d'hygiène publ.	P	12 336	1 837	0	(1 837)
Insp. de l'hygiène publ.	M	501	501	501	0
Hôpitaux	P	244	244	0	(244)
Services ambulanciers	P	0	(85)	0	85
Cimetières	M	1 093	1 085	1 093	8
Aide soc. générale	P	31 545	7 375	0	(7 375)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	30 624	6 485	0	(6 485)
Services communautaires	M	9 147	1 900	9 147	7 248
Services sociaux à l'enfance	P	2 286	1 981	0	(1 981)
Garderies	P	3 298	925	0	(925)
Parcs et loisirs	M	25 964	25 240	25 535	295
Bibliothèques	M	7 357	6 375	7 351	976
Activités culturelles	RP	2 274	2 169	1 103	(1 066)
Aménagement et zonage	M	2 455	2 352	2 423	71
Dév. économique	M	3 603	3 375	3 583	208
Logements subventionnés	P	1 257	1 207	0	(1 207)
Agric. et reboisement	M	0	(122)	(122)	0
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	16	0	0	0
Total		320 008	225 844	200 570	(25 274)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques, à l'exception des secteurs suivants, pour lesquels les droits d'utilisation ont également été déduits : transports en commun, aide aux pers. âgees (foyers), drain. souterrain/amén. des rives.

** Les transferts se sont appliqués aux dépenses recommandées totales, à l'exception du secteur des transports en commun, pour lequel les droits d'utilisation ont été déduits avant l'application du taux de transfert.

Tableau A2-6

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES POUR LES CONTÉS FONCTIONNEMENT (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées**	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	125 888	123 637	125 707	2 070
Pompiers	M	31 883	31 622	31 871	250
Police	RP	46 576	46 451	72 893	26 442
Prot. de la nature	RP	4 674	4 670	8 550	3 880
Insp. préventives	M	14 258	13 619	14 242	623
Voirie-artères	RP	70 072	32 073	35 016	2 942
-locale	M	140 589	64 350	140 548	76 198
Entretien hiv.-artères	RP	13 236	5 226	6 618	1 392
-local	M	16 697	6 592	16 697	10 105
Transports en commun	RP	2 717	1 888	951	(936)
Stationnement	M	1 328	1 328	1 328	0
Éclairage des rues	M	7 368	7 368	7 368	0
Transport aérien	P	808	518	0	(518)
Eaux d'égout-usine	M	23 397	23 087	23 397	310
-enlèvement	M	15 598	15 391	15 598	207
Égouts pluviaux-artères	M	0	0	0	0
-locaux	M	1 782	1 724	1 782	58
Épuration de l'eau-usine	M	19 973	19 842	19 973	131
-distribution	M	29 959	29 763	29 959	196
Enlèvement des ordures	M	16 703	16 407	16 702	294
Élimination des ordures	RP	18 784	15 438	9 385	(6 053)
Serv. d'hygiène publ.	P	39 235	9 426	0	(9 426)
Insp. de l'hygiène publ.	M	1 323	410	1 323	913
Hôpitaux	P	1 251	1 228	0	(1 228)
Services ambulanciers	P	1 020	57	0	(57)
Cimetières	M	2 552	2 538	2 542	3
Aide soc. générale	P	72 682	12 537	0	(12 537)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	90 683	15 832	0	(15 832)
Services communautaires	M	27 087	5 109	27 087	21 978
Services sociaux à l'enfance	P	6 924	6 698	0	(6 698)
Garderies	P	10 789	4 421	0	(4 421)
Parcs et loisirs	M	67 721	63 469	67 173	3 703
Bibliothèques	M	19 505	13 855	19 404	5 549
Activités culturelles	RP	5 290	4 280	2 351	(1 929)
Aménagement et zonage	M	14 336	13 116	14 321	1 205
Dév. économique	M	8 466	7 990	8 227	236
Logements subventionnés	P	704	562	0	(562)
Agric. et reboisement	M	6 748	5 367	6 606	1 239
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	28 802	685	0	(685)
Total		1 007 408	628 577	727 619	99 042

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques, à l'exception des secteurs suivants, pour lesquels les droits d'utilisation ont également été déduits : transports en commun, aide aux pers. âgees (foyers), drain. souterrain/amén. des rives.

** Les transferts se sont appliqués aux dépenses recommandées totales, à l'exception du secteur des transports en commun, pour lequel les droits d'utilisation ont été déduits avant l'application du taux de transfert.

Tableau A2-7

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES POUR LES DISTRICTS

FONCTIONNEMENT (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées**	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	34 346	33 980	34 245	265
Pompiers	M	9 709	9 661	9 706	46
Police	RP	13 572	13 505	15 808	2 303
Prot. de la nature	RP	21	16	72	56
Insp. préventives	M	2 749	2 700	2 740	40
Voirie-artères	RP	12 850	7 094	6 397	(697)
-locale	M	24 944	13 771	24 889	11 118
Entretien hiv.-artères	RP	3 157	1 718	1 579	(140)
-local	M	6 129	3 335	6 129	2 793
Transports en commun	RP	1 287	844	492	(352)
Stationnement	M	564	557	564	7
Éclairage des rues	M	2 282	2 282	2 282	0
Transport aérien	P	4 722	3 004	0	(3 004)
Eaux d'égout-usine	M	7 718	7 579	7 716	137
-enlèvement	M	5 146	5 053	5 144	91
Égouts pluviaux-artères	M	0	0	0	0
-locaux	M	505	417	505	89
Épuration de l'eau-usine	M	4 989	4 887	4 989	102
-distribution	M	7 484	7 331	7 484	153
Enlèvement des ordures	M	4 371	4 354	4 368	13
Élimination des ordures	RP	3 512	3 110	1 755	(1 356)
Serv. d'hygiène publ.	P	6 851	2 606	0	(2 606)
Insp. de l'hygiène publ.	M	443	421	443	22
Hôpitaux	P	435	435	0	(435)
Services ambulanciers	P	427	32	0	(32)
Cimetières	M	1 408	1 403	1 406	3
Aide soc. générale	P	14 945	5 645	0	(5 645)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	27 056	4 883	0	(4 883)
Services communautaires	M	8 082	3 057	8 082	5 024
Services sociaux à l'enfance	P	1 437	1 284	0	(1 284)
Garderies	P	2 981	1 185	0	(1 185)
Parcs et loisirs	M	26 188	23 751	25 386	1 635
Bibliothèques	M	5 035	3 559	4 930	1 371
Activités culturelles	RP	1 245	937	522	(415)
Aménagement et zonage	M	2 101	1 282	2 084	802
Dév. économique	M	4 256	2 203	4 173	1 969
Logements subventionnés	P	2 710	2 523	0	(2 523)
Agric. et reboisement	M	174	126	171	44
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	1 236	3	0	(3)
Total		257 066	180 533	184 058	3 525

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques, à l'exception des secteurs suivants, pour lesquels les droits d'utilisation ont également été déduits : transports en commun, aide aux pers. âgées (foyers), drain. souterrain/amén. des rives.

** Les transferts se sont appliqués aux dépenses recommandées totales, à l'exception du secteur des transports en commun, pour lequel les droits d'utilisation ont été déduits avant l'application du taux de transfert.

Tableau A2-8

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES
POUR TOUTES LES MUNICIPALITÉS
IMMOBILISATIONS (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommendées	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	216 008	212 553	215 746	3 193
Pompiers	M	79 249	78 144	79 050	906
Police	RP	23 049	22 792	11 494	(11 298)
Prot. de la nature	RP	8 805	8 805	4 403	(4 403)
Insp. préventives	M	4 985	4 846	4 937	91
Voirie-artères	RP	359 547	196 612	175 030	(21 581)
-locale	M	435 333	268 387	432 302	163 915
Entretien hiv.-artères	RP	43	9	21	13
-local	M	2 877	2 566	2 852	286
Transports en commun	RP	211 758	85 591	105 879	20 288
Stationnement	M	13 197	13 135	13 193	58
Éclairage des rues	M	7 610	7 224	7 610	387
Transport aérien	P	7 870	2 186	0	(2 186)
Eaux d'égout-usine	RP	217 796	155 333	108 133	(47 200)
-enlèvement	M	72 599	51 778	72 344	20 566
Égouts pluviaux-artères	RP	11 896	10 274	5 948	(4 326)
-locaux	M	64 522	49 680	64 522	14 841
Épuration de l'eau-usine	RP	160 841	122 183	80 419	(41 765)
-distribution	M	107 228	81 456	107 227	25 771
Enlèvement des ordures	M	14 991	13 841	14 991	1 150
Élimination des ordures	RP	67 943	56 872	31 190	(25 682)
Serv. d'hygiène publ.	P	8 971	4 076	0	(4 076)
Insp. de l'hygiène publ.	M	6 847	6 372	6 843	471
Hôpitaux	P	19 400	19 151	0	(19 151)
Services ambulanciers	P	4 210	4 085	0	(4 085)
Cimetières	M	1 674	1 671	1 674	3
Aide soc. générale	P	1 797	1 641	0	(1 641)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	66 067	35 500	0	(35 500)
Services communautaires	M	0	0	0	0
Services sociaux à l'enfance	P	383	339	0	(339)
Garderies	P	3 149	1 677	0	(1 677)
Parcs et loisirs	M	232 962	202 397	230 869	28 472
Bibliothèques	M	38 687	33 737	38 655	4 918
Activités culturelles	RP	14 252	9 296	5 194	(4 102)
Aménagement et zonage	M	8 613	6 910	8 503	1 593
Dév. économique	M	76 831	70 088	74 875	4 787
Logements subventionnés	P	85 876	83 934	0	(83 934)
Agric. et reboisement	M	11 794	8 495	11 743	3 248
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	0	0	0	0
Total		2 669 661	1 933 634	1 915 646	(17 988)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques

Tableau A2-9

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES
POUR LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE TORONTO
IMMOBILISATIONS (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	84 771	84 467	84 621	155
Pompiers	M	35 001	35 001	35 001	0
Police	RP	0	0	0	0
Prot. de la nature	RP	6 156	6 156	3 078	(3 078)
Insp. préventives	M	1 115	1 115	1 115	0
Voirie-artères	RP	60 308	30 606	26 729	(3 877)
-locale	M	58 328	38 281	56 528	18 247
Entretien hiv.-artères	RP	0	0	0	0
-local	M	146	146	146	0
Transports en commun	RP	116 876	46 525	58 438	11 913
Stationnement	M	4 700	4 700	4 700	0
Éclairage des rues	M	1 252	1 252	1 252	0
Transport aérien	P	0	0	0	0
Eaux d'égout-usine	RP	49 299	36 934	24 343	(12 591)
-enlèvement	M	16 433	12 311	16 331	4 020
Égouts pluviaux-artères	RP	182	182	91	(91)
-locaux	M	11 468	7 322	11 468	4 146
Épuration de l'eau-usine	RP	14 843	13 635	7 422	(6 213)
-distribution	M	9 895	9 090	9 895	806
Enlèvement des ordures	M	6 190	6 190	6 190	0
Élimination des ordures	RP	29 111	27 545	14 556	(12 990)
Serv. d'hygiène publ.	P	690	690	0	(690)
Insp. de l'hygiène publ.	M	10	10	10	0
Hôpitaux	P	2 590	2 590	0	(2 590)
Services ambulanciers	P	3 824	3 824	0	(3 824)
Cimetières	M	0	0	0	0
Aide soc. générale	P	538	538	0	(538)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	13 623	7 305	0	(7 305)
Services communautaires	M	0	0	0	0
Services sociaux à l'enfance	P	0	0	0	0
Garderies	P	1 217	1 117	0	(1 117)
Parcs et loisirs	M	38 601	36 660	38 597	1 937
Bibliothèques	M	9 493	9 511	9 493	(17)
Activités culturelles	RP	2 765	2 765	1 382	(1 382)
Aménagement et zonage	M	271	259	271	12
Dév. économique	M	4 250	4 107	4 250	143
Logements subventionnés	P	70 263	70 307	0	(70 307)
Agric. et reboisement	M	0	0	0	0
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	0	0	0	0
Total		654 210	501 139	415 907	(85 232)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques

Tableau A2-10

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES

POUR LES RÉGIONS

IMMOBILISATIONS (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	101 280	100 174	101 201	1 028
Pompiers	M	22 905	22 684	22 863	178
Police	RP	15 991	15 930	7 976	(7 955)
Prot. de la nature	RP	2 153	2 153	1 076	(1 076)
Insp. préventives	M	2 149	2 138	2 149	11
Voirie-artères	RP	172 224	109 388	85 468	(23 919)
-locale	M	207 547	149 449	206 807	57 358
Entretien hiv.-artères	RP	0	0	0	0
-local	M	1 005	978	1 005	27
Transports en commun	RP	86 879	36 297	43 440	7 143
Stationnement	M	6 240	6 183	6 240	56
Éclairage des rues	M	3 706	3 658	3 706	48
Transport aérien	P	452	430	0	(430)
Eaux d'égout-usine	RP	109 993	87 716	54 997	(32 720)
-enlèvement	M	36 664	29 239	36 664	7 426
Égouts pluviaux-artères	RP	11 714	10 092	5 857	(4 235)
-locaux	M	28 829	24 400	28 829	4 429
Épuration de l'eau-usine	RP	81 926	68 638	40 963	(27 675)
-distribution	M	54 617	45 759	54 617	8 859
Enlèvement des ordures	M	6 532	5 435	6 532	1 097
Élimination des ordures	RP	23 549	19 988	11 774	(8 214)
Serv. d'hygiène publ.	P	5 382	1 273	0	(1 273)
Insp. de l'hygiène publ.	M	5 997	5 991	5 997	6
Hôpitaux	P	10 331	10 331	0	(10 331)
Services ambulanciers	P	0	0	0	0
Cimetières	M	930	930	930	0
Aide soc. générale	P	471	468	0	(468)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	23 794	14 528	0	(14 528)
Services communautaires	M	0	0	0	0
Services sociaux à l'enfance	P	322	322	0	(322)
Garderies	P	596	413	0	(413)
Parcs et loisirs	M	126 967	114 481	125 537	11 056
Bibliothèques	M	20 655	18 522	20 635	2 114
Activités culturelles	RP	4 262	3 575	2 120	(1 455)
Aménagement et zonage	M	3 152	2 116	3 107	990
Dév. économique	M	30 318	30 230	30 286	56
Logements subventionnés	P	9 234	8 189	0	(8 189)
Agric. et reboisement	M	2 140	1 625	2 140	515
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	0	0	0	0
Total		1 220 907	953 723	912 917	(40 806)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques

Tableau A2-11

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES
POUR LES CITÉS DE COMTÉ
IMMOBILISATIONS (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	9 786	9 646	9 786	140
Pompiers	M	3 118	3 000	3 118	118
Police	RP	2 952	2 891	1 476	(1 415)
Prot. de la nature	RP	20	20	10	(10)
Insp. préventives	M	1 137	1 137	1 137	0
Voirie-artères	RP	35 932	22 785	17 640	(5 145)
-locale	M	35 932	22 785	35 606	12 821
Entretien hiv.-artères	RP	0	0	0	0
-local	M	585	569	585	16
Transports en commun	RP	5 895	1 814	2 948	1 133
Stationnement	M	1 477	1 475	1 477	2
Éclairage des rues	M	725	673	725	52
Transport aérien	P	4 062	1 224	0	(1 224)
Eaux d'égout-usine	RP	22 707	17 427	11 296	(6 131)
-enlèvement	M	7 569	5 809	7 550	1 741
Égouts pluviaux-artères	RP	0	0	0	0
-locaux	M	13 754	11 299	13 754	(2 436)
Épuration de l'eau-usine	RP	20 650	18 859	10 325	(8 533)
-distribution	M	13 767	12 572	13 767	1 195
Enlèvement des ordures	M	1 182	1 147	1 182	36
Élimination des ordures	RP	4 270	3 529	2 135	(1 394)
Serv. d'hygiène publ.	P	1 433	1 048	0	(1 048)
Insp. de l'hygiène publ.	M	0	0	0	0
Hôpitaux	P	3 960	3 960	0	(3 960)
Services ambulanciers	P	0	0	0	0
Cimetières	M	22	22	22	0
Aide soc. générale	P	322	322	0	(322)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	3 763	1 290	0	(1 290)
Services communautaires	M	0	0	0	0
Services sociaux à l'enfance	P	8	8	0	(8)
Garderies	P	91	37	0	(37)
Parcs et loisirs	M	18 619	15 849	18 500	2 652
Bibliothèques	M	2 615	2 295	2 615	320
Activités culturelles	RP	2 947	1 179	436	(743)
Aménagement et zonage	M	2 332	2 315	2 332	17
Dév. économique	M	26 524	23 799	24 673	873
Logements subventionnés	P	2 278	1 732	0	(1 732)
Agric. et reboisement	M	25	25	25	0
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	0	0	0	0
Total		250 462	192 543	183 121	(9 422)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques

Tableau A2-12

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES
POUR LES CITÉS DE DISTRICT
IMMOBILISATIONS (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	1 126	1 123	1 126	3
Pompiers	M	1 248	1 209	1 248	39
Police	RP	687	687	344	(344)
Prot. de la nature	RP	101	101	50	(50)
Insp. préventives	M	101	98	101	3
Voirie-artères	RP	6 778	4 429	3 313	(1 116)
-locale	M	6 778	4 429	6 702	2 273
Entretien hiv.-artères	RP	0	0	0	0
-local	M	594	569	569	0
Transports en commun	RP	905	408	453	44
Stationnement	M	321	321	321	0
Éclairage des rues	M	314	314	314	0
Transport aérien	P	0	0	0	0
Eaux d'égout-usine	RP	4 067	1 906	1 632	(274)
-enlèvement	M	1 356	635	1 222	587
Égouts pluviaux-artères	RP	0	0	0	0
-locaux	M	2 025	1 244	2 025	780
Épuration de l'eau-usine	RP	3 383	3 516	2 690	(826)
-distribution	M	3 589	2 344	3 588	1 244
Enlèvement des ordures	M	243	243	243	0
Élimination des ordures	RP	395	377	198	(180)
Serv. d'hygiène publ.	P	200	176	0	(176)
Insp. de l'hygiène publ.	M	0	0	0	0
Hôpitaux	P	(121)	(121)	0	121
Services ambulanciers	P	0	0	0	0
Cimetières	M	245	245	245	0
Aide soc. générale	P	142	97	0	(97)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	4 948	3 853	0	(3 853)
Services communautaires	M	0	0	0	0
Services sociaux à l'enfance	P	8	8	0	(8)
Garderies	P	88	70	0	(70)
Parcs et loisirs	M	5 708	4 252	5 584	1 332
Bibliothèques	M	120	120	120	0
Activités culturelles	RP	196	185	98	(87)
Aménagement et zonage	M	14	11	14	3
Dév. économique	M	4 220	4 629	4 220	(410)
Logements subventionnés	P	1 037	1 037	0	(1 037)
Agric. et reboisement	M	0	0	0	0
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	0	0	0	0
Total		52 816	38 516	36 418	(2 098)

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques

Tableau A2-13

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES
POUR LES COMTÉS
IMMOBILISATIONS (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	16 825	15 153	16 819	1 666
Pompiers	M	14 453	14 046	14 365	319
Police	RP	2 260	2 183	1 119	(1 063)
Prot. de la nature	RP	376	376	188	(188)
Insp. préventives	M	387	280	339	59
Voirie-artères	RP	66 411	23 248	32 955	9 707
-locale	M	108 855	47 288	108 788	61 500
Entretien hiv.-artères	RP	43	9	21	13
-local	M	256	212	256	43
Transports en commun	RP	503	200	252	52
Stationnement	M	286	281	281	0
Éclairage des rues	M	1 138	884	1 138	254
Transport aérien	P	2 571	302	0	(302)
Eaux d'égout-usine	RP	24 782	8 396	12 391	3 995
-enlèvement	M	8 261	2 799	8 261	5 462
Égouts pluviaux-artères	RP	0	0	0	0
-locaux	M	6 084	3 585	6,084	2 498
Épuration de l'eau-usine	RP	26 418	15 000	13 208	(1 792)
-distribution	M	17 612	10 001	17 612	7 612
Enlèvement des ordures	M	492	475	492	17
Élimination des ordures	RP	7 941	5 900	3 971	(2 019)
Serv. d'hygiène publ.	P	1 044	710	0	(710)
Insp. de l'hygiène publ.	M	63	63	63	0
Hôpitaux	P	2 154	2 154	0	(2 154)
Services ambulanciers	P	14	14	0	(14)
Cimetières	M	302	302	302	0
Aide soc. générale	P	283	193	0	(193)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	16 452	6 295	0	(6 295)
Services communautaires	M	0	0	0	0
Services sociaux à l'enfance	P	3	1	0	(1)
Garderies	P	307	76	0	(76)
Parcs et loisirs	M	31 883	25 717	31 678	5 961
Bibliothèques	M	4 995	2 923	4 995	2 072
Activités culturelles	RP	3 160	1 265	698	(567)
Aménagement et zonage	M	2 179	1 906	2 115	208
Dév. économique	M	7 021	6,687	7 021	334
Logements subventionnés	P	1 396	1 240	0	(1 240)
Agric. et reboisement	M	9 201	6 682	9 150	2 468
Drain. souterrain/Aménn. des rives	P	0	0	0	0
Total		386 410	206 934	294 361	87 427

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques

Tableau A2-14

CHANGEMENTS DES RESPONSABILITÉS FINANCIERES
POUR LES DISTRICTS
IMMOBILISATIONS (EN MILLIERS DE DOLLARS), 1988

SECTEUR	Responsabilité	Total des dépenses municipales actuelles	Total des dépenses municipales nettes* actuelles	Total des dépenses municipales nettes* recommandées	Effet sur les dépenses municipales nettes (diminution)
Adm. générale	M	2 221	1 992	2 194	202
Pompiers	M	2 525	2 204	2 456	252
Police	RP	1 158	1 100	579	(521)
Prot. de la nature	RP	0	0	0	0
Insp. préventives	M	97	78	97	19
Voirie-artères	RP	17 894	6 156	8 924	2 768
-locale	M	17 894	6 156	17 871	11 715
Entretien hiv.-artères	RP	0	0	0	0
-local	M	291	91	291	200
Transports en commun	RP	699	347	350	3
Stationnement	M	174	174	174	0
Éclairage des rues	M	474	442	474	33
Transport aérien	P	784	230	0	(230)
Eaux d'égout-usine	RP	6 948	2 955	3 474	519
-enlèvement	M	2 316	985	2 316	1 331
Égouts pluviaux-artères	RP	0	0	0	0
-locaux	M	2 361	1 830	2 361	532
Épuration de l'eau-usine	RP	11 620	2 536	5 810	3 274
-distribution	M	7 747	1 691	7 747	6 056
Enlèvement des ordures	M	352	352	352	0
Élimination des ordures	RP	2 677	(557)	(1 443)	(886)
Serv. d'hygiène publ.	P	221	177	0	(177)
Insp. de l'hygiène publ.	M	778	308	773	465
Hôpitaux	P	486	237	0	(237)
Services ambulanciers	P	372	247	0	(247)
Cimetières	M	175	171	175	3
Aide soc. générale	P	41	23	0	(23)
Aide aux pers. âgées (foyers)	P	3 487	2 229	0	(2 229)
Services communautaires	M	0	0	0	0
Services sociaux à l'enfance	P	42	0	0	0
Garderies	P	849	(37)	0	37
Parcs et loisirs	M	11 184	3 439	10 972	5 533
Bibliothèques	M	808	367	796	429
Activités culturelles	RP	922	327	460	133
Aménagement et zonage	M	665	303	665	362
Dév. économique	M	4 498	636	4 426	3 790
Logements subventionnés	P	1 446	1 428	0	(1 428)
Agric. et reboisement	M	428	163	428	265
Drain. souterrain/Amén. des rives	P	0	0	0	0
Total		104 895	40 779	72 722	31 943

* Dépenses totales moins les transferts spécifiques

ANNEXE 3

Le Programme de subventions inconditionnelles

Dans le budget de 1973, l'honorable John White, alors trésorier de l'Ontario, mettait en oeuvre un plan de stabilisation de l'impôt foncier sur lequel est en très grande partie fondé le programme actuel de subventions inconditionnelles. Ce programme en cinq volets avait pour but de modérer la progression du taux du millième à l'échelle de la province. Ces cinq volets prévoyaient le versement de nouveaux paiements de transfert pour la péréquation des ressources, de nouveaux transferts pour le soutien d'ordre général, de nouveaux transferts pour aider les collectivités du Nord, une augmentation des transferts pour les services policiers ainsi que des mesures d'encouragement à une meilleure gestion des budgets municipaux.

Chaque municipalité en Ontario reçoit un certain montant au titre des paiements de transfert inconditionnels. Trois facteurs déterminent les transferts auxquels chaque municipalité a droit : le nombre de ménages, les recettes directes et l'évaluation.

Tableau A3-1
Paiements de transfert inconditionnels

Paiement de transfert	Formule pour 1990
1. Administration générale par ménage municipalités admissibles : tous les paliers sup. dans les régions tous les paliers inf. dans les comtés toutes les mun. à palier unique	30 $ par ménage
2. Services policiers par ménage municipalités admissibles : toutes les mun. qui paient leur police directement ou en vertu d'un contrat	50 $ par ménage
3. Soutien général municipalités admissibles : toutes les municipalités	6,15 % x prélèvement
4. Soutien aux collectivités du Nord municipalités admissibles : toutes les municipalités du Nord	23,5 % x prélèvement
5. Péréquation des ressources municipalités admissibles : toutes les mun. dont l'évaluation par ménage est inférieure à la norme provinciale	rapport du manque à gagner x prélèvement (soumis à un plafond)
6. Garantie de recettes municipalités admissibles : toutes les municipalités	Formule pour 1990 - paiements de transfert effectués en 1989

Répartition des paiements de transfert inconditionnels

Le tableau ci-après indique la répartition des transferts par poste pour les années 1989 et 1990. Les paiements de transfert pour 1990 sont fondés sur les estimations du ministère relativement aux prélèvements et au nombre de ménages des municipalités et peuvent avoir changé quelque peu à la fin de l'année. Les différences les plus visibles dans le cadre du programme pour 1990 sont les suivantes :

. l'élimination des transferts au titre de la densité par ménage;

. l'importante réduction de la subvention de péréquation des ressources (SPR); et

. la forte augmentation au titre de la garantie des recettes.

La principale composante du programme visant la péréquation de la capacité fiscale est la subvention de péréquation des ressources. En 1989, 607 municipalités étaient admissibles à cette subvention et ont obtenu au total 123 millions de dollars. En 1990, seulement 480 municipalités étaient admissibles à cette subvention et ont reçu en tout environ 46 millions de dollars. La réduction du financement (77 millions de dollars) dans le cadre de la SPR est en grande partie compensée par l'augmentation de 73 millions de dollars des subventions de garantie de recettes.

Tableau A3-2
Croissance des paiements de transfert inconditionnels

Type de transfert	Transferts en 1989	Transferts en 1990	Variation $	Variation %
Adm. gén./ménage	109	115	6	5,5
Police/ménage	150	159	9	6,0
Densité/ménage	6	0	(6)	(100)
Soutien général	350	380	30	8,6
Soutien du Nord	87	92	5	5,7
Péréquation des ress.	123	46	(77)	(62,6)
Garantie des recettes	37	110	73	197,3
Total partiel	862	902	40	4,6
Aide spéciale	8	11	3	37,5
Total	870	913	43	4,9

Remarques :
1. Les montants en dollars sont exprimés en millions.
2. Les chiffres entre () représentent des montants négatifs.

Le tableau suivant indique le pourcentage que représente la répartition des paiements de transfert pour chaque poste dans l'ensemble du programme. Ici encore, on peut constater que la densité, la subvention de péréquation des ressources et la subvention de garantie de recettes sont les postes qui présentent les plus grands changements.

Tableau A3-3
Pourcentage que représente la répartition des transferts inconditionnels dans l'ensemble du programme

Type de transfert	1989	1990
	%	%
Adm. gén./ménage	12,6	12,7
Police/ménage	17,4	17,6
Densité/ménage	0,7	0,0
Soutien général	40,6	42,1
Soutien du Nord	10,1	10,2
Péréquation des ress.	14,3	5,1
Garantie des recettes	4,3	12,2

Le tableau suivant montre la répartition des paiements de transfert inconditionnels par secteur. Comme on le voit, les plus grands changements se sont produits dans la communauté urbaine de Toronto et les régions. Plus précisément, des augmentations seront versées aux régions qui ont connu la plus grande croissance du nombre de ménages et des impôts perçus depuis 1988.

Tableau A3-4
Paiements de transfert inconditionnels selon les secteurs

	Transferts en 1989	Transferts en 1990	Variation $	Variation %
Sud				
Comm. urb. de Toronto	187	199	12	6,4
Régions	282	303	21	7,4
Cités séparées	121	122	1	0,5
Comtés	109	112	3	3,1
Total partiel	699	736	37	5,2
Nord				
Région de Sudbury	37	37	0	0,0
Cités	65	65	0	0,1
Autres	62	64	2	2,2
Total partiel	164	167	3	0,9
Total des transferts selon la formule	862	902	40	4,6
Aide spéciale	8	11	3	33,3
Total	870	914	43	4,9

Remarque : Les montants en dollars sont exprimés en millions.

ANNEXE 4

L'incidence des impôts fonciers

Au cours des vingt dernières années, on a effectué plusieurs études dans le but de mesurer l'incidence[27] des impôts fonciers au Canada. Les résultats de ces études variaient en fonction de deux facteurs : d'abord, la base sur laquelle se fondait l'enquêteur pour effectuer le calcul du revenu et, ensuite, ses hypothèses sur la répartition des paiements au titre des impôts fonciers selon les groupes de revenus.[28]

Les éléments qui ont servi à mesurer le revenu pouvaient être le revenu monétaire familial annuel, le revenu annuel rajusté pour tenir compte des politiques fiscales et des dépenses du gouvernement et le revenu estimatif sur toute une vie (ou le revenu permanent). Presque toutes les études effectuées se sont fondées sur des données d'ensemble sur les impôts fonciers, ce qui signifie que les enquêteurs ont dû décomposer ces données en utilisant une hypothèse quelconque sur la répartition des impôts fonciers entre les groupes de revenus. En d'autres mots, aucune des études effectuées n'a pu prouver la validité des résultats obtenus;

---

[27] Dans la plupart des recherches effectuées de manière empirique, l'incidence des impôts fonciers est mesurée en divisant les impôts fonciers perçus par un certain facteur du revenu.

[28] Pour obtenir un résumé complet des hypothèses employées dans la documentation portant sur l'incidence des impôts et leurs répercussions sur les conclusions qui en découlent, voir l'article de G.B. Dahlby intitulé "L'incidence des dépenses gouvernementales et des impôts au Canada : un tour d'horizon" dans l'ouvrage de François Vaillancourt, La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 1, University of Toronto Press, Toronto, 1985, p. 11-151.

elles ne pouvaient que démontrer le fardeau que représenteraient les impôts fonciers si les hypothèses avancées se révélaient exactes.

La validité douteuse de ces résultats est peut-être moins inquiétante que la supposition selon laquelle le revenu devrait servir à mesurer l'incidence des impôts fonciers.[29] On a suggéré que l'utilisation du revenu comme indice de l'égalité repose sur le principe de la similitude, en tous points, des impôts fonciers et de l'impôt sur le revenu. Puisque que rien ne ressemble autant à l'impôt sur le revenu que ce dernier, l'impôt foncier semble inférieur.[30]

Une autre façon de mesurer l'incidence de l'impôt foncier est de considérer cet impôt comme une taxe sur la richesse; en d'autres mots, c'est l'avoir du propriétaire (que l'on définit comme la valeur marchande moins l'hypothèque à payer; en fait, cela représente l'argent que recevrait le propriétaire si le bien-fonds était vendu) ou la valeur marchande du bien-fonds qui servirait à mesurer de façon approximative la richesse. Cette approche n'est peut-être pas aussi farfelue que certains le prétendent. L'impôt foncier peut être considéré comme la mesure la plus représentative de l'impôt sur la richesse au Canada.[31] Le

---

[29] Bird, R.M. et Slack, N.E., Residential Property Tax Relief in Ontario, Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 1978, p.68.

[30] Gaffney, M. Mason, "The Property Tax is a Progressive Tax", Proceedings of the Sixty-Fourth Annual Conference on Taxation, National Tax Association, Columbus (Ohio), 1972, p.423.

[31] Musgrave, Richard, Musgrave, Peggy et Bird, Richard, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, Toronto, 1987, p.434.

calcul de l'incidence de l'impôt foncier fondé sur la richesse (l'avoir du propriétaire ou la valeur marchande du bien-fonds) donne des résultats bien différents que lorsque ce calcul est basé sur le revenu annuel du ménage.

Les données utilisées dans le cadre de cette comparaison proviennent de l'Enquête de 1986 sur les dépenses des familles au Canada[32] (que l'on peut se procurer à Statistique Canada, à Ottawa) pour les résidents ontariens qui étaient propriétaires de leur logement et qui l'occupaient durant toute l'année. Bien que ces données aient été compilées pour l'ensemble de la province et ne donnent pas des chiffres séparés pour les ménages dans certaines municipalités, cela ne devrait constituer qu'une question d'interprétation. L'incidence relative de l'impôt foncier sur les différents groupes de revenus de n'importe quelle municipalité devrait être similaire à celle de l'ensemble de la province. Les données ne tiennent compte que des ménages et excluent les biens-fonds commerciaux et industriels. Les biens-fonds locatifs et agricoles ont également été exclus parce que les locataires n'ont pas fourni de renseignements sur l'impôt foncier (dans la plupart des cas, ils ne connaissaient pas la portion de l'impôt foncier que représentaient les propriétés qu'ils louaient) et que les biens-fonds agricoles font l'objet d'une évaluation différente des propriétés résidentielles non agricoles. Par conséquent, la comparaison n'est fondée

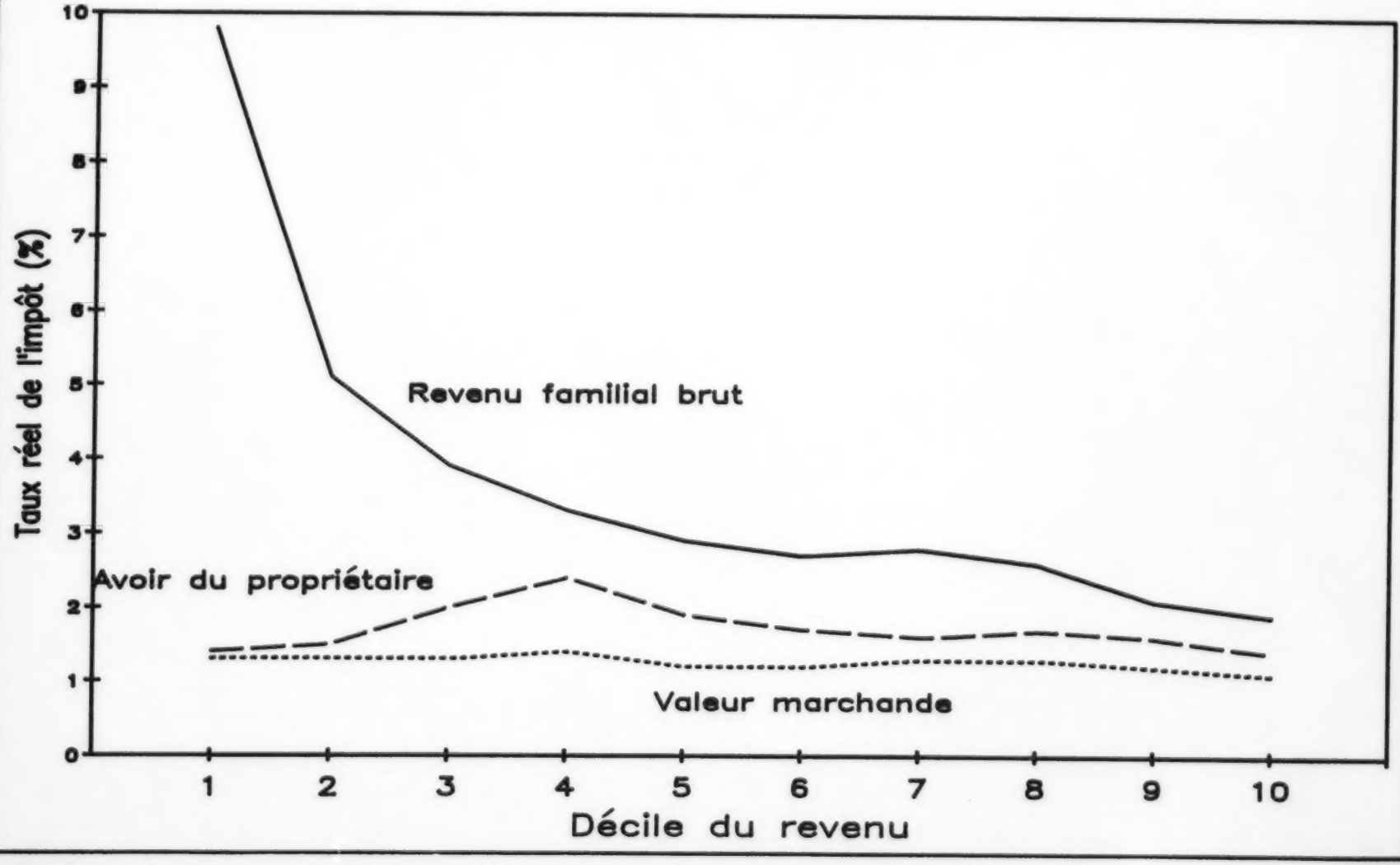
---

[32] Ces données contiennent une multitude de renseignements sur les dépenses et les revenus des ménages qui ont été recueillis sur un grand échantillon de familles. Bien que l'on puisse distinguer les résidents par leur province de résidence (dans le cas présent les Ontariens), on ne peut connaître leur nom ou leur lieu de résidence précis dans la province.

que sur les ménages qui étaient propriétaires et qui occupaient leur résidence en Ontario en 1986.

Le graphique A4-1 compare l'incidence de l'impôt foncier sur les groupes de revenus selon trois différents indices de l'égalité. On peut constater que lorsque l'on représente l'impôt foncier par ménage comme un pourcentage du revenu du ménage, il y a une importante courbe décroissante; cela indique que les ménages à plus faible revenu paient un pourcentage supérieur de leur revenu au titre de l'impôt foncier que les ménages à revenu plus élevé. Toutefois, lorsque l'impôt foncier par ménage est calculé en fonction de l'avoir du propriétaire ou de la valeur marchande du bien-fonds, on observe un phénomène bien différent. Que l'impôt foncier soit calculé comme un pourcentage de l'avoir du propriétaire ou de la valeur marchande du bien-fonds, il semble que le fardeau fiscal soit plus élevé pour les ménages à revenu moyen que pour les ménages à revenu faible ou élevé.

Pourcentage de l'impôt foncier selon trois assiettes fiscales : Ontario - 1986



Graphique A4-1